



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Documento di Economia e Finanza 2012

Allegato:

*Rapporto sullo stato di attuazione
della riforma della contabilità
e finanza pubblica*

Documento di Economia e Finanza 2012

Allegato alla Sezione II

*Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della
contabilità e finanza pubblica*

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

e

Ministro dell'Economia e delle Finanze

Mario Monti

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 18 aprile 2012

PREMESSA

L'articolo 3 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica", prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta al Parlamento, in allegato al Documento di economia e finanza (DEF), un rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, evidenziando, in particolare, le attività volte alla realizzazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche ed il collegamento tra la nuova struttura del bilancio e la nuova organizzazione delle amministrazioni pubbliche conseguente all'attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 e del relativo decreto 27 ottobre 2009, n. 150 (Disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni). Nel rapporto si deve dar conto dello stato di attuazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli altri enti territoriali, come stabilito dalla lettera b) del comma 2 dell'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sostituito dell'articolo 2, comma 6, lettera b), della legge n. 196/2009.

Il presente rapporto riguarda gli atti e le azioni poste in essere nel corso dell'anno 2011. In taluni casi vengono riportate alcune attività realizzate nei primi mesi del 2012. Di queste ultime si darà pieno conto nel rapporto che verrà presentato il prossimo anno.

Nelle premesse del rapporto dello scorso anno, il 2010 era stato definito come: "un anno di transizione e di sperimentazione delle novità introdotte dalla legge di riforma". Ciò era conseguenza non soltanto di una precisa scelta del legislatore, che in determinati casi aveva stabilito l'applicabilità al solo 2010 di alcuni istituti, ma anche degli eventi contingenti legati alla crisi economico-finanziaria ed alla necessità di riformare in modo significativo la legge 196 per adeguarla alle nuove regole europee relative alla programmazione finanziaria e di bilancio (cosiddetto "semestre europeo")¹.

Nel 2011 è stato realizzato tale processo di modifica della legge di contabilità e finanza pubblica con l'approvazione della legge 7 aprile 2011, n. 39 "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 12 aprile del 2011. In conseguenza di ciò, nel mese di aprile del 2011 è stato avviato il nuovo ciclo della programmazione economico-finanziaria e di bilancio, previsto dal novellato articolo 7, con la presentazione al Parlamento dello schema del Documento di economia e finanza. Lo stesso spirito riformatore della legislazione in materia di contabilità pubblica è quindi proseguito nel corso dell'anno con la presentazione al Parlamento di una proposta di legge costituzionale finalizzata all'introduzione, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, del principio del "pareggio di bilancio" nella Carta Costituzionale. Come è noto, la proposta di legge è stata approvata, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 30 novembre 2011 e dal Senato della Repubblica il successivo 15 dicembre. Essa, oltre a modificare gli articoli 81, 97, 117 e 119, disciplina (art. 5) i contenuti della legge di contabilità oggetto di approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Tale legge dovrà essere approvata entro il 28 febbraio 2013.

Allo stesso tempo l'acuirsi della crisi nel corso del 2011 ha determinato la decisione del Governo di procedere nella seconda metà dell'anno all'emanazione di tre decreti-legge finalizzati alla stabilizzazione finanziaria. Si tratta, come è noto, del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, "Disposizioni urgenti per la

¹ Il 1 dicembre 2010 veniva presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge AC 3921 "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".

stabilizzazione finanziaria”, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo” e, infine, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, “Disposizioni urgenti per la crescita l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”. Di tali eventi contingenti, nonché del processo di riforma di cui sopra, si deve necessariamente tener conto nella valutazione sulle modalità di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica durante l’anno appena trascorso.

Nell’ambito della realizzazione della legge n. 196/2009, nel corso del 2011 è stata data attuazione a numerose deleghe previste dalla normativa in questione. In particolare, in esecuzione dell’articolo 2, comma 1, della legge n. 196/2009, è stato emanato il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, “Disposizioni recanti attuazione dell’articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 145 del 24 giugno 2011.

Successivamente, per la realizzazione della delega contenuta nell’articolo 2, comma 2, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42, è stato emanato il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 luglio 2011. Tale decreto ha la finalità di rendere i bilanci degli enti territoriali, ivi compresi i conti del settore sanitario, omogenei e confrontabili tra loro, anche ai fini del consolidamento con i bilanci delle altre amministrazioni pubbliche.

In attuazione della delega ex articolo 30 sono stati emanati, alla fine del 2011, due decreti legislativi: a) il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 (Attuazione dell’articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 6 febbraio 2012, n. 30; b) il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 (Attuazione dell’articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti), anch’esso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 6 febbraio 2012, n. 30.

Infine, con riferimento all’articolo 49, è stato emanato il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 179 del 3 agosto 2011 relativo alla riforma ed il potenziamento dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa.

Allo stesso tempo, nel corso del 2011, è stato riavviato il processo di potenziamento del bilancio di cassa adattando il periodo di sperimentazione alle modifiche effettuate all’articolo 42.

Il presente Rapporto da conto di tutte queste modifiche normative. Contemporaneamente in esso si illustra il processo d’avvio dell’attività dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali finalizzati ad una migliore allocazione ed un più efficiente utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche.

Numerosi sforzi sono stati compiuti, infine, dall’Amministrazione, ed in particolare dal Ministero dell’economia e delle finanze, per riempire sempre più di contenuti quei principi di trasparenza ed informazione sui vari documenti contabili previsti in più punti della legge 196/2009. Si è trattato di un rilevante impegno di modificazione della struttura degli stessi documenti, di adeguamento delle banche dati, di implementazione dei sistemi informativi e dei meccanismi di monitoraggio dei flussi contabili. Di tutto ciò si dà compiuta descrizione nel documento che segue.

Il presente Rapporto si compone di sei parti.

Nella prima (Il Governo Unitario della finanza pubblica) si dà conto dell'attività finalizzata all'emanazione dei decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche (enti territoriali e altri enti pubblici). Si espongono le attività svolte in sede di attuazione della legge n. 196/09, articolo 7, per quanto attiene ai criteri di predisposizione dei principali strumenti di programmazione. Si individuano gli aspetti salienti e la struttura del nuovo Documento di economia e finanze, con le corredate relazioni programmatiche sulle spese di investimento per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e quelle sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali. Vengono analizzati gli atti e le attività poste in essere nel 2011 e diretti alla costituzione di una banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), contenente i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, le operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione concreta della legge di contabilità e finanza pubblica. In particolare, sono riportate le informazioni relative all'istituzione, alle modalità di funzionamento e di alimentazione della banca dati, alle modalità di accesso ai dati da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte. Sono quindi riportate le iniziative adottate nel corso del 2011 dal Ministero dell'economia e delle finanze per garantire l'accessibilità dei contenuti della manovra di finanza pubblica e migliorare il regime di pubblicità ad essi riservato, così come previsto dall'articolo 6, comma 2, legge n. 196 del 2009.

Nella seconda parte si relaziona sulle novità ed i criteri di predisposizione della manovra di finanza pubblica, del rendiconto generale dello stato e sulla flessibilità nella gestione di bilancio. Si analizzano gli aspetti innovativi della nota integrativa al Rendiconto Generale dello Stato, l'“Eco rendiconto” ecc.

Nella terza parte si dà conto delle attività poste in essere a seguito dell'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali. Questa attività, ai sensi della legge n. 196, deve realizzarsi attraverso la collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle amministrazioni centrali dello Stato. Detta collaborazione trova attuazione nell'ambito dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa.

Nella quarta parte vengono rendicontate le attività dirette a rafforzare le procedure di controllo e monitoraggio dei conti pubblici. Si analizza lo stato di attuazione dell'articolo 17 in materia di coperture finanziarie delle leggi. In particolare, si approfondisce l'esame della modalità di definizione della clausola di monitoraggio e salvaguardia (commi 1 e 12), nonché delle tecniche di redazione della relazione tecnica. Per quanto riguarda l'articolo 14, comma 2, si definiscono le modalità di acquisizione dei dati relativi al partenariato pubblico privato.

Nella quinta parte si esaminano gli atti e le attività poste in essere in attuazione degli articoli 44, 46 e 47, in materia di Tesoreria degli enti pubblici e programmazione dei flussi di cassa.

Nella sesta ed ultima parte, si evidenzia lo stato di attuazione di cinque delle sette deleghe legislative contenute nella legge n. 196/2009 (art. 30 commi 8 e 9; art. 42; art. 49; art. 40 comma 2 lettera b; art. 30). Le deleghe sull'armonizzazione dei bilanci pubblici, come già ricordato, sono oggetto di trattazione separata nella prima parte del Rapporto.

INDICE

I. IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA.....	1
I.1 L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni Pubbliche	1
L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni Pubbliche non territoriali	1
L'armonizzazione degli schemi contabili e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni Pubbliche territoriali	3
I.2 Il nuovo ciclo e gli strumenti della programmazione finanziaria	8
I.3 Realizzazione di una procedura per l'acquisizione e la gestione dei dati relativi al monitoraggio dello stato di attuazione delle leggi pluriennali. Ricognizione dei contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato	9
I.4 La banca dati unitaria delle Amministrazioni Pubbliche	11
I.5 Accesso alle banche dati e pubblicità di elementi informativi ex Art. 6	14
II. LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA ED IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO.....	16
II.1 La Legge di Stabilità	16
II.2 La Legge di Bilancio, l'Assestamento e la flessibilità nella gestione	17
II.3 Le note integrative del bilancio di previsione 2012 – 2014	18
II.4 Revisione dei programmi	19
II.5 Classificazione COFOG ai sensi degli artt. 21 e 25 della legge di contabilità e finanza pubblica n.196/2009	20
II.6 Il budget triennale 2012/2014	21
II.7 Il Rendiconto Generale dello Stato	22
II.8 Rilevazione integrata degli anni persona a consuntivo, rendiconto economico 2011 e riconciliazione	25
II.9 Note integrative al Rendiconto Generale dello Stato	26
II.10 L'“Eco rendiconto”	27
III. ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA.....	29
III.1 Ruoli e compiti dell'attività di analisi e valutazione della spesa	29
III.2 Ulteriori disposizioni normative in materia di analisi e valutazione della spesa	31
III.3 Il programma di lavoro dei nuclei di analisi e valutazione della spesa	32
Ministero dell'economia e delle finanze	33
Ministero dello Sviluppo economico	34
Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	35
Ministero della Giustizia	37
Ministero degli Affari Esteri	38
Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca	40
Ministero dell'Interno	41
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	43
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	44

Ministero della Difesa.....	45
Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali.....	46
Ministero per i Beni e le Attività Culturali	46
Ministero della Salute.....	48
III.4 Approfondimenti di alcune tematiche relative all'attività di analisi e valutazione della spesa	48

IV. IL CONTROLLO E MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI 51

IV.1 Le relazioni ed i rapporti di monitoraggio da parte del MEF	51
IV.2 La definizione degli schemi, dei tempi e delle modalità di acquisizione delle informazioni e dei dati di base delle operazioni di partenariato pubblico-privato.....	51
IV.3 La definizione della codificazione, le modalità e i tempi per la trasmissione dei dati di incassi e pagamenti effettuati da parte delle amministrazioni e la soppressione della trasmissione dei dati trimestrali di cassa	52
IV.4 Gli adempimenti di cui all'articolo 48 della legge n. 196/2009	54
IV.5 La copertura finanziaria delle leggi (relazione tecnica, clausola di monitoraggio e salvaguardia, ecc.)	54

V. LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA..... 55

V.1 La definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi (art. 44).....	55
V.2 La Convenzione per la definizione delle condizioni di tenuta del conto del Tesoro presso Banca d'Italia per il servizio di tesoreria (art. 47)	55
V.3 La programmazione finanziaria (Art. 46)	56

VI. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE..... 58

VI.1 La delega per la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche (art. 30, comma 8 e 9)	58
Dlgs n. 228/2011 – attuazione articolo 30, comma 9, lettere a), b), c), d)	58
Dlgs n. 229/2011 – attuazione articolo 30, comma 9, lettere e), f), g)	59
VI.2 La delega al Governo per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa. (art. 42)	60
VI.3 La delega per la riforma ed il potenziamento dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa (art. 49)	62
VI.4 La delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. L'applicazione di tetti alla spesa complessiva (art. 40, comma 2, lettera h)	63

ALLEGATI 65

ALLEGATO 1: CONVENZIONE PER LA GESTIONE DEL CONTO
INTRATTENUTO DAL TESORO PRESSO LA BANCA D'ITALIA PER IL
SERVIZIO DI TESORERIA E DEI CONTI AD ESSO ASSIMILABILI..... 67

ALLEGATO 2: DECRETO MINISTERIALE ATTUATIVO DELLA
CONVENZIONE MEF – BANCA D'ITALIA..... 74

ALLEGATO 3: AGGIORNAMENTO DELLA CONVENZIONE CON LE
POSTE ITALIANE SPA, IN MATERIA DI TESORERIA 78

ALLEGATO 4: PROTOCOLLO D'INTESA PER LA DISCIPLINA DELLE
NUOVE MODALITÀ DI GESTIONE DEI FLUSSI RELATIVI AL CONTO
CORRENTE DI TESORERIA N. 29814 INTESTATO ALLA CASSA DEPOSITI
E PRESTITI S.P.A..... 86

ALLEGATO 5: DECRETO DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA E
DELLE FINANZE EX ARTICOLO 42, COMMA 2, DELLA LEGGE 196 DEL
2009..... 89

I. IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA

I.1 L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NON TERRITORIALI

Il conseguimento dell'armonizzazione nel 2011 si è concretizzato con l'attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 196/2009 recanti, tra l'altro, la definizione di nuovi principi contabili e l'armonizzazione dei bilanci pubblici alla luce anche delle decisioni assunte in materia di federalismo.

Sullo svolgimento del percorso portato avanti nel 2011 si forniscono gli elementi che seguono.

Come è noto, il termine per l'emanazione dei decreti legislativi inizialmente fissato al 31 dicembre 2010 è stato prorogato, dall'art. 1, comma 2, della L. 163/2010, al 31 maggio 2011.

I lavori del Comitato per i principi contabili delle pubbliche amministrazioni, istituito ai fini della predisposizione dei decreti legislativi, si sono conclusi nel marzo del 2011 con il recepimento della bozza di documento predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato come schema base per l'attuazione delle deleghe.

Dall'aprile del 2011 è stata svolta l'attività propedeutica all'emanazione degli schemi di due decreti legislativi proposti contenenti uno l'attuazione dei principi e criteri direttivi di cui alle lettere a), b), c), d), f); l'altro l'attuazione del criterio di cui alla lettera e).

In particolare, sono stati predisposti, oltre ai testi da diramare alle Amministrazioni interessate, anche le relazioni di rito (AIR, ATN, relazione illustrativa e tecnica). Successivamente al varo, da parte del Consiglio dei Ministri, del primo schema è iniziata l'attività di interlocuzione con il Parlamento, in particolare con le Commissioni parlamentari competenti per materia che si è conclusa con l'emanazione del Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 avente ad oggetto "*Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili*" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 24 giugno 2011, n. 145.

I principi e criteri direttivi di cui alla lettera e): "*adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema tipo definito dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con i Ministri interessati*" contenuti nel secondo dei due schemi proposti, non varato dal Consiglio dei Ministri, hanno visto poi il loro inserimento all'articolo 17 del decreto legislativo n. 91/2011, in ossequio all'osservazione formulata dalle Commissioni parlamentari competenti nel parere dalle stesse espresso.

Ovviamente, il decreto legislativo è solo un primo passo verso l'armonizzazione dei sistemi contabili, infatti, questa potrà essere raggiunta solo con l'adozione dei decreti attuativi.

Per quanto riguarda tali decreti attuativi, le attività sono in pieno svolgimento. Giova segnalare che per la problematicità dell'attuazione del decreto legislativo tutte le scadenze ivi previste sono state prorogate al 31 dicembre 2012 dal decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216 convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14.

Si riassumono qui di seguito le principali iniziative attualmente in corso per l'adozione dei citati decreti attuativi.

Nel settembre del 2010 è stato formato uno specifico gruppo di lavoro interistituzionale deputato alla predisposizione del comune piano dei conti integrato previsto dal Titolo II del decreto legislativo n. 91/2011. Tale gruppo, che ha visto coinvolti, per tutto il 2011, interlocutori interni ed esterni allo stesso Ministero dell'economia nella disamina delle problematiche esistenti ha puntato alla realizzazione di un ambizioso progetto di redazione di un piano dei conti integrato che, tenendo conto delle peculiarità della contabilità finanziaria italiana, nonché delle esperienze fatte nel suo ambito (tra le quali, la principale, è il Siope), facesse proprie le esigenze della contabilità economico-patrimoniale, cui la stessa legge n. 196/2009 fa riferimento.

Il Gruppo di lavoro, anche attraverso l'interlocuzione costante tra il Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche e la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale (COPAFF), sta realizzando un sistema pensato per l'insieme delle amministrazioni pubbliche, con ciò attivando un dialogo costante tra tutti i soggetti direttamente coinvolti nel progetto e quelli potenzialmente interessati dallo stesso. A tal fine, è stato realizzato un coordinamento tecnico tra diversi tavoli di attuazione della legge n. 196/2009 e della legge n. 42/2009, mediante apposite attività di coordinamento e confronto con gli Enti territoriali, effettuate in collaborazione con la COPAFF.

Nell'ambito della collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge n. 240/2010, è stato condiviso lo schema del piano dei conti predisposto nell'ambito del Comitato per i principi contabili, ai fini di una sua utilizzazione secondo la delega della suddetta legge per l'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale nelle università, per assicurarne la coerenza ai fini del consolidamento dei conti pubblici. Sono in corso ulteriori collaborazioni per l'individuazione di schemi di bilancio per missioni e programmi, anch'essi coerenti con il quadro definito nell'ambito del bilancio dello Stato.

Il complesso dei lavori di collaborazione e di coordinamento tra i vari tavoli che stanno operando nell'ambito delle tematiche dell'armonizzazione mira a definire un quadro univoco di rappresentazione dei bilanci, sia attraverso gli schemi di bilancio che attraverso i piani dei conti nelle versioni previste a seconda delle diverse tipologie di contabilità adottate dagli enti. In questo modo è stato possibile definire schemi di bilancio pienamente coerenti con il piano dei conti integrato, attraverso l'individuazione di voci del bilancio che costituiscono aggregazioni del piano dei conti di riferimento.

È stato formulato uno schema di piano dei conti complessivo (piano finanziario, conto economico, stato patrimoniale) dal quale derivano gli specifici piani dei conti che devono essere utilizzati dagli enti territoriali interessati dalla sperimentazione prevista dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*, e dal citato decreto legislativo n. 91 del 31 maggio 2011.

È stata, inoltre, avviata la definizione delle regole di integrazione soggiacenti l'architettura contabile complessiva in collaborazione con uno specifico gruppo di lavoro

incaricato dell'espletamento di taluni compiti previsti dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, tra i quali la revisione delle disposizioni di cui al D.P.R. 17 febbraio 2003, n. 97.

Il coordinamento dei lavori complessivamente in atto è teso a creare un sistema di bilanci armonizzato per tutte le amministrazioni pubbliche che costituisca anche la base per la definizione di un sistema di statistiche di finanza pubblica il più possibile armonizzato a livello nazionale, in risposta alle richieste che a tal riguardo sono state avanzate all'Italia dalla Commissione Europea e dal Fondo monetario Internazionale.

L'ARMONIZZAZIONE DEGLI SCHEMI CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE TERRITORIALI

Il processo di riforma degli ordinamenti contabili degli enti territoriali sta proseguendo a ritmo serrato.

Nel corso del 2011, attraverso l'emanazione dei seguenti decreti, sono stati conseguiti tutti gli obiettivi prefissati dal percorso tracciato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, come emendata dall'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196:

- A. decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 *“Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”*;
- B. decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011 *“Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118”*;
- C. decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011 *“Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118”*.

L'emanazione di tali decreti ha richiesto un'intensa attività da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per garantire:

- il coordinamento dell'attività del “gruppo di lavoro bilanci”, costituito nell'ambito della COPAFF, che ha provveduto alla predisposizione dei tre schemi di decreto, completi dei relativi allegati. La composizione del gruppo di lavoro, costituito da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, del Ministero dell'interno, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della salute, dell'ISTAT, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'UPI dell'ANCI, dei dottori commercialisti e dell'ABI, ha garantito l'individuazione e la condivisione, anche a livello tecnico, di soluzioni metodologiche e procedurali che soddisfano le esigenze della finanza pubblica salvaguardando, al contempo, l'attività gestionale degli enti;
- la partecipazione alle riunioni tecniche/politiche della Conferenza unificata ai fini del conseguimento delle necessarie Intese;
- l'assistenza alle Commissioni parlamentari competenti, attraverso pareri e audizioni, ai fini della formulazione dei pareri previsti dall'articolo 2, comma 3, della legge n. 42 del 2009 e dall'articolo 36 del decreto legislativo n. 118 del 2009;
- la realizzazione di un sito internet (info.arconet@tesoro.it) e di una casella di posta elettronica dedicati alla sperimentazione (www.arconet.rgs.tesoro.it) per

garantire assistenza e supporto agli enti sperimentatori e favorire la conoscenza dei contenuti della sperimentazione.

- A. Il decreto legislativo n. 118 del 2011 ha definito la disciplina generale della riforma contabile di regioni, città metropolitane, province e comuni, altri enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, enti strumentali delle regioni e degli enti locali, rinviandone la definizione puntuale a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di disciplina di una sperimentazione biennale.

In particolare, il titolo II del decreto definisce i principi contabili comuni, nonché i criteri diretti a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte degli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale. La previsione di una sperimentazione biennale consente di attuare un innovativo procedimento “*bottom up*” di individuazione dei contenuti di dettaglio della riforma contabile, attraverso:

1. la definizione della disciplina della sperimentazione biennale;
2. la sperimentazione di tale disciplina, anche in deroga alle vigenti discipline contabili, da parte di un numero limitato di amministrazioni territoriali individuate in considerazione della collocazione geografica e della dimensione demografica;
3. la definizione della disciplina definitiva sulla base dei risultati della sperimentazione, in vigore dal 2014 per tutte le amministrazioni soggette al decreto, attraverso i decreti legislativi integrativi e correttivi previsti dall'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009.

In particolare, per gli enti che già adottano la contabilità finanziaria, il decreto prevede:

1. l'affiancamento, a fini conoscitivi, della contabilità economico patrimoniale, cui è affidato il compito di rilevare i ricavi ed i costi della gestione al fine di rappresentare le “risorse economiche” acquisite ed utilizzate nel corso di un esercizio, di partecipare alla costruzione del conto del patrimonio, rilevando, in particolare, le variazioni del patrimonio dell'ente che costituiscono un fondamentale indicatore dei risultati della gestione, di permettere l'elaborazione del bilancio consolidato di ciascuna amministrazione pubblica con i propri enti e organismi strumentali, aziende, società e altri organismi controllati. Alla contabilità finanziaria risulta invece confermato il ruolo di sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione;
2. l'adozione di un comune piano dei conti integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale, nonché di comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e di comuni schemi di bilancio consolidato con i relativi enti ed organismi strumentali, aziende, società e altri organismi controllati, che garantiscano la raccordabilità con i sistemi contabili previsti in ambito comunitario;
3. l'articolazione degli schemi di bilancio dal lato della spesa in missioni (le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate),

programmi (aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni), macroaggregati (articolazione dei programmi, secondo la natura economica della spesa), e dal lato delle entrate in titoli, tipologie e categorie. L'unità di voto per l'approvazione dei bilanci è costituita, rispettivamente, dai programmi e dalle tipologie;

4. l'introduzione dell'obbligo, per tutti gli enti, di conformare la propria gestione a principi contabili generali e applicati comuni per tutti gli enti, che garantiscano l'effettiva armonizzazione delle modalità di contabilizzazione, registrazione e rappresentazione contabile delle singole operazioni gestionali. I principi contabili generali sono definiti nel decreto sulla base di una ricognizione dei principi già in essere presso le amministrazioni pubbliche, con l'esclusione del principio contabile generale della competenza finanziaria, per il quale, al fine di potenziarne la funzione, il decreto propone una nuova formulazione, fondata sulla distinzione di tre differenti momenti nella vita delle obbligazioni: la nascita, l'esigibilità (che è la fase in cui il debito/credito pecuniario diventa effettivo) e l'estinzione. La nuova configurazione del principio, prevedendo che la registrazione delle operazioni gestionali sia sempre effettuata nell'esercizio in cui nasce l'obbligazione giuridicamente perfezionata attiva o passiva, mentre l'imputazione contabile delle entrate e delle spese è effettuata all'esercizio in cui la relativa obbligazione viene a scadenza, in modo di rafforzare la funzione programmatica del bilancio, favorisce la modulazione dei debiti finanziari secondo gli effettivi fabbisogni degli enti, avvicina la competenza finanziaria alla competenza economica, impedisce l'accertamento di entrate future e l'impegno di obbligazioni inesistenti, e rende possibile conoscere, attraverso i bilanci, i debiti effettivi degli enti. Il principio richiama testualmente, per l'attività d'investimento, l'inderogabile esigenza di garantire, al momento dell'attivazione del primo impegno di spesa, la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa e ribadisce che in sede di monitoraggio degli equilibri di bilancio, e di assestamento generale, occorre dare atto del rispetto di tali equilibri per la gestione di competenza, per la gestione residui, nonché nell'ambito del sistema di bilancio a livello pluriennale autorizzatorio per le annualità successive;
5. l'adozione di un piano degli indicatori e dei risultati attesi semplici, misurabili e direttamente riferiti ai programmi di bilancio, da applicare omogeneamente negli enti territoriali al fine di consentire la costruzione di benchmark di efficienza e appropriatezza confrontabili, per rispondere alle pressanti richieste di controllo della spesa pubblica da parte dell'opinione pubblica, che è sempre più attenta alle modalità di utilizzo delle risorse;
6. la previsione di scadenze omogenee per la presentazione dei diversi documenti contabili (bilancio di previsione, budget economico, rendiconto e bilancio consolidato).

Per gli enti che adottano solo la contabilità patrimoniale il decreto si limita a prevedere l'adozione dei principi civilistici e una riclassificazione (cd. tassonomia) dei dati di cassa che consenta il confronto con i corrispondenti dati degli enti in contabilità finanziaria.

Per non appesantire la gestione degli enti, la tassonomia, prevista anche per gli enti sanitari, sarà attuata attraverso:

- la rilevazione SIOPE di cui all'articolo 14, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;
- l'elaborazione di un apposito prospetto concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura COFOG di secondo livello, allegato al budget ed al bilancio di esercizio.

Il decreto individua, inoltre, il sistema contabile delle istituzioni di cui all'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e degli altri organismi strumentali di Regioni ed enti locali, che non potrà più essere diverso da quello dell'ente di appartenenza, rendendo così possibile l'aggregazione del bilancio dell'ente con quelli delle sue articolazioni organizzative dotate di autonomia gestionale e contabile (c.d. organismi strumentali), e l'elaborazione di un rendiconto generale riferito a tutte le operazioni svolte dall'ente nel suo complesso.

L'ambito di applicazione del decreto, individuato in accordo con il Comitato dei principi contabili delle amministrazioni pubbliche, è costituito dalle regioni a statuto ordinario, dagli enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (province, comuni, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate, unioni di comuni e consorzi di enti locali) e dai loro enti e organismi strumentali. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano l'articolo 35-bis del decreto prevede l'obbligo di adeguamento degli ordinamenti contabili e quelli degli enti locali dei loro territori, in conformità ai propri statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione, secondo le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42/2009.

- B. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011 ha disciplinato le modalità di attuazione della sperimentazione biennale prevista dall'articolo 36 del decreto legislativo n. 118 del 2011. Il decreto, caratterizzato da una corposa documentazione allegata, ha puntualmente individuato i contenuti della riforma contabile attraverso la definizione:
1. del principio generale della competenza finanziaria (potenziata) riportato nell'allegato n. 1;
 2. di regole di dettaglio puntuali per l'applicazione della contabilità finanziaria riportate nell'allegato n. 2 Principio contabile applicato della contabilità finanziaria. In particolare, sono state definite le modalità applicative della nuova configurazione della competenza finanziaria, omogeneizzando i concetti di impegno e di accertamento, e garantendo medesimi comportamenti da parte di tutti gli operatori. Tale finalità è stata perseguita anche attraverso esempi concreti con riferimento alle fattispecie più complesse (ad esempio registrazione di spese di investimento finanziate con forme di finanziamento flessibili);
 3. di regole di dettaglio puntuali per l'applicazione della contabilità economico-patrimoniale derivata dalla contabilità finanziaria, riportate nell'allegato n. 3 Principio contabile applicato della contabilità economico-patrimoniale;
 4. del piano dei conti integrato delle Regioni e degli enti regionali (allegato n. 5) e degli enti locali (allegato n. 6) costituito per entrambi dall'elenco delle

voci del bilancio gestionale finanziario, dei conti economici e dei conti patrimoniali, definiti in modo da consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. Entrambi i piani dei conti sono stati predisposti estraendo dal piano dei conti generale delle amministrazioni pubbliche, in via di definizione in attuazione del decreto legislativo n.91 del 2011, le voci che interessano, in particolare, ciascun comparto;

5. degli schemi del bilancio di previsione e del rendiconto elaborati secondo il medesimo modello per le regioni e gli enti locali in modo da consentire il confronto e il consolidamento dei conti pubblici, il loro raccordo con le classificazioni economiche e funzionali individuate dai regolamenti comunitari e l'adozione del principio della competenza finanziaria cd. "potenziato" secondo la definizione del decreto legislativo n. 118 del 2011. Il bilancio di previsione è composto dal preventivo annuale di competenza finanziaria e di cassa e dal preventivo pluriennale di competenza. Il rendiconto è costituito dal conto del bilancio, dal conto economico e dallo stato patrimoniale.

Per entrambi i documenti la classificazione economica di terzo livello, delle categorie per le entrate e dei macroaggregati per le spese, è rappresentata in appositi allegati. Gli schemi approvati dagli organi di governo territoriale prevedono, infatti, l'articolazione delle entrate e delle spese fino al livello relativo alla rispettiva unità di voto: le tipologie per le entrate, i programmi per le spese, con un ulteriore dettaglio per questi ultimi tale da distinguere la componente di spesa secondo l'articolazione nei Titoli di spesa individuati in base al piano dei conti finanziario.

Particolare attenzione meritano gli allegati al rendiconto n. 8-d, che espone gli accertamenti e gli impegni imputati agli esercizi successivi a quello cui si riferisce il consuntivo, svolgendo così una fondamentale funzione di trasparenza per la gestione degli esercizi futuri, e n. 8-e riguardante l'articolazione dei costi per missione;

6. la disciplina del bilancio consolidato, dettata dal titolo V del decreto, cui deve aggiungersi il relativo principio applicato, riportato nell'allegato n. 4 e lo schema di bilancio consolidato, riportato nell'allegato n. 11;
7. i prospetti di ripartizione delle spese per missioni e programmi, rispettivamente, degli enti strumentali non sanitari in contabilità civilistica e degli enti sanitari (la cd. tassonomia), riportati negli allegati n. 9 e 10;
8. la disciplina sperimentale del Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio che svolge la funzione di illustrare gli obiettivi della gestione, misurarne i risultati, monitorarne l'effettivo andamento in termini di servizi forniti e di interventi realizzati. Il piano si raccorda al sistema di obiettivi e indicatori adottati da ciascuna amministrazione ai sensi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Il titolo IV del decreto individua i requisiti minimi del Piano degli indicatori e rinvia la definizione di un sistema comune di indicatori, necessario per consentire il confronto tra enti, agli esiti della sperimentazione.

- C. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011, che ha individuato l'elenco degli enti in sperimentazione in considerazione della loro

collocazione geografica e dimensione demografica, e sulla base delle segnalazioni della Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, dell'UPI e dell'ANCI.

È in corso di formalizzazione un nuovo decreto, a seguito di una richiesta dell'ANCI, di integrazione dell'elenco definito il 28 dicembre 2011 (n. 5 Regioni, n. 12 Province e n. 68 Comuni).

Considerato che ciascun ente sperimentatore dovrà coinvolgere almeno due enti strumentali (uno in contabilità finanziaria e uno in contabilità economico patrimoniale) e che le regioni dovranno estendere la sperimentazione ad almeno un ente sanitario del proprio territorio, gli enti coinvolti nella sperimentazione sono circa un centinaio.

Un primo successo del progetto è costituito proprio dal livello di partecipazione alla sperimentazione, di gran lunga superiore alle aspettative, che costituisce un importante segnale della propensione all'innovazione da parte delle amministrazioni pubbliche territoriali e delle loro associazioni, con particolare riferimento all'obiettivo dell'armonizzazione dei conti pubblici.

I.2 IL NUOVO CICLO E GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

Ai sensi del novellato art. 10 della legge 196/2009, il Documento di economia e finanza (DEF) diviene il principale documento del ciclo di programmazione economica e finanziaria, sostitutivo sia della Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF), sia della Decisione di finanza pubblica (DFP).

Il DEF è suddiviso in tre sezioni: il Programma di Stabilità (PdS) dell'Italia, Analisi e tendenze della finanza pubblica e il Programma Nazionale delle Riforme (PNR). Il PdS e il PNR sono trasmessi, entro il 30 di aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea.

Il PNR è elaborato dal Ministero dell'economia e delle finanze- Dipartimento del Tesoro -coadiuvato, per la parte di analisi normativa e finanziaria, dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Per la predisposizione del documento si tiene conto delle azioni prioritarie indicate nell'Analisi annuale della crescita, presentata a gennaio da parte della Commissione europea, e delle specifiche linee guida europee. Il PNR individua gli interventi adottati e quelli programmati per il raggiungimento degli obiettivi nazionali delineati dalla Strategia Europa 2020.

Le misure sono suddivise in nove aree di intervento (occupazione, federalismo, consolidamento della finanza pubblica, pensioni, mercati e concorrenza, energia e ambiente, innovazione e capitale umano, infrastrutture e sviluppo, sostegno alle imprese) e se ne stima l'impatto in termini di crescita e se ne quantificano gli effetti finanziari.

Il comma 4, del citato art. 10, prevede che la seconda sezione del Documento di Economia e Finanza (DEF) sia corredata di una Nota metodologica in cui siano esposti i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente.

A differenza della Nota metodologica presentata nel settembre 2010, in allegato alla Decisione di Finanza pubblica 2010-2013, la Nota allegata al DEF 2011 riporta la metodologia generalmente adottata per l'individuazione del quadro macroeconomico, per

l'elaborazione dei quadri previsivi del Conto delle Amministrazioni Pubbliche suddivisi per voce economica, per il saldo strutturale di bilancio e per l'evoluzione dello stock di debito pubblico. Rimangono valide le indicazioni fornite nella Nota di settembre 2010 in merito alle finalità della stessa, agli attori, all'iter operativo per la predisposizione dei quadri previsivi e agli strumenti utilizzati per la definizione delle previsioni. Non mancano, infine, approfondimenti tematici sul bilancio dello Stato, sugli Enti territoriali e sulla spesa sanitaria.

Nel corso del 2011 è stata data, quindi, piena attuazione al disposto dell'articolo 7 della legge di contabilità e finanza pubblica relativo al ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio.

In particolare, in data 13 aprile, è stato presentato al Parlamento il Documento di economia e finanze. Esso è stato deliberato dal Parlamento il 5 maggio 2011.

In attuazione dell'articolo 10-bis, il 23 settembre è stata trasmessa al Parlamento la Nota di Aggiornamento al Documento di economia e finanza ². Essa è stata deliberata dalle Camere in data 12 ottobre.

Infine, in ottemperanza al comma 6 dello stesso articolo 10-bis ³, il Governo ha trasmesso al Parlamento il 7 dicembre la Relazione concernente gli effetti di correzione degli obiettivi della manovra finanziaria per il triennio 2012-2014. ⁴.

I.3 REALIZZAZIONE DI UNA PROCEDURA PER L'ACQUISIZIONE E LA GESTIONE DEI DATI RELATIVI AL MONITORAGGIO DELLO STATO DI ATTUAZIONE DELLE LEGGI PLURIENNALI. RICOGNIZIONE DEI CONTRIBUTI PLURIENNALI ISCRITTI NEL BILANCIO DELLO STATO

L'art. 10 bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, prevede al comma 3 che la Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, sia corredata da relazioni programmatiche⁵ sulle spese di investimento per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e dalle relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali. Per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza è previsto, altresì, che il Ministro competente valuti se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione, tenuto anche conto dei nuovi programmi da avviare. Talvolta le relazioni, a causa dell'eccessiva complessità di alcune particolari norme autorizzative, che hanno la caratteristica peculiare del coinvolgimento di molteplici settori di intervento, si riferiscono, implicitamente, a più autorizzazioni, indicate anche nel quadro generale riassuntivo.

La suddetta valutazione - ai sensi del successivo articolo 11, comma 10 - deve essere indicata nella relazione tecnica allegata al disegno di legge di stabilità, in relazione agli

² <http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?idd=27921>

³ Il comma 6 dell'articolo 10-bis stabilisce che: "Fermo restando quanto previsto dal comma 1, il Governo, qualora per finalità analoghe a quelle di cui al medesimo comma 1, lettera a), ovvero per il verificarsi di eventi eccezionali, intenda aggiornare gli obiettivi di cui all'articolo 10, comma 2, lettera e), ovvero in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto ai medesimi obiettivi che rendano necessari interventi correttivi, trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica le ragioni dell'aggiornamento ovvero degli scostamenti, nonché gli interventi correttivi che si prevede di adottare."

⁴ http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_en/analisi_programmazione/documenti_programmatici/Relazione_2011_xPROTETTO_xpdf

⁵ <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Leggi-plur/2011/index.html>

eventuali rifinanziamenti delle autorizzazioni di spesa proposte nel medesimo disegno di legge.

Alle relazioni di cui al comma 3, il Ministro dell'economia e delle finanze, allega, ai sensi del comma 4 del medesimo articolo 10 bis, un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale con indicazione, per ciascuna legge, degli eventuali rinnovi - intendendosi per tali i successivi finanziamenti o definanziamenti disposti per legge - e della relativa scadenza, delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché quelle che restano ancora da erogare. Il quadro riassuntivo, inoltre, specifica la scadenza delle somme complessivamente autorizzate dalla legge, individuando quelle effettivamente impegnate e pagate, i residui, nonché quelle che restano ancora da impegnare. Il successivo comma 5 dell'art. 10-bis prevede, infine, che nell'ambito delle leggi pluriennali di spesa sia esposta *“in apposita sezione del quadro riassuntivo la ricognizione puntuale dei contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato, con specifica indicazione di quelli attivati e delle eventuali ulteriori risorse, anche non statali, che concorrono al finanziamento dell'opera nonché dell'ammontare utilizzato”*.

Per agevolare e supportare le attività di redazione della Relazione sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa e dei relativi quadri riassuntivi, contenenti la rappresentazione contabile delle spese a carattere pluriennale, sono state sviluppate opportune integrazioni ad uno specifico applicativo integrativo di quello già realizzato nei scorsi esercizi (l'applicazione GLPS - Gestione Leggi Pluriennali di Spesa, introdotta lo scorso anno per la produzione del *“Quadro Riassuntivo”*), disponibile sul portale del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. L'integrazione è avvenuta con le funzionalità messe a disposizione dalla suite Open Office (piattaforma Open-Source per la redazione su web di documenti in formato Microsoft Office). Tale applicativo, nell'ambito del processo tra gli attori istituzionali interessati alla raccolta e validazione dei dati, ha consentito di completare le informazioni già disponibili nel Data Warehouse del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e pervenire utilmente alla predisposizione dei documenti medesimi. In precedenza, le relazioni venivano redatte localmente dalle singole Amministrazioni centrali ed inviate via mail alla Ragioneria Generale che le collazionava, le verificava e le reinviava al mittente per la revisione e, dopo averne normalizzato la struttura, le assemblava nel documento finale. L'introduzione delle nuove funzionalità ha ovviato alla lunga ed onerosa attività di cui sopra e ne ha notevolmente migliorato l'efficienza, permettendo una redazione via web della relazione in modalità collaborativa tra gli Uffici Legislativi delle Amministrazioni centrali e gli uffici del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Inoltre, l'integrazione delle funzionalità per la redazione dei *“quadri”* con quelle per la redazione delle *“relazioni”*, ha dato efficacia al processo, garantendo la coerenza tra i contenuti dei due prodotti.

La Ragioneria generale dello Stato ha quindi proceduto, nel corso del 2011, all'analisi del documento realizzato nell'esercizio precedente ed all'individuazione dei miglioramenti espositivi dei dati. Ciò ha consentito, nel rispetto dei tempi, un attento esame del documento predisposto lo scorso anno e l'individuazione delle criticità verificatesi e da risolvere. A tale scopo, sono stati effettuati degli incontri tra la Ragioneria generale e Consip per esaminare tutte le problematiche emerse operativamente e definire i requisiti da considerare ai fini dell'implementazione delle procedure informatiche, individuando l'ambito di sviluppo dell'applicativo informatico per la gestione dei miglioramenti.

Dall'analisi svolta sono emerse possibili aree di miglioramento, sostanzialmente riconducibili alle procedure per la rilevazione dei dati, per la composizione della stampa del documento finale ed all'ampliamento delle funzionalità a disposizione dell'utente.

Al fine di fornire istruzioni operative sugli adempimenti previsti dal citato articolo 10 bis della legge di contabilità e consentire la proficua predisposizione degli appositi elaborati, è stata emanata la Circolare del 25 maggio 2011, n. 21 ⁶.

In applicazione della citata normativa, le singole Amministrazioni hanno avuto cura di compilare e trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - per il tramite degli Uffici centrali del bilancio la seguente documentazione:

1. Relazioni programmatiche sulle spese di investimento per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato;
2. Relazioni sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa;
3. Quadri riassuntivi per le spese a carattere pluriennale;
4. Ricognizione dei contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato.

In coerenza con le linee di politica economica indicate nel Documento di economia e finanza, le Amministrazioni hanno illustrato le attività programmate che si intendono porre in essere nell'ambito della missione e dimostrato la coerenza e la compatibilità tra le risorse necessarie alla realizzazione e le risorse iscritte a legislazione vigente nel bilancio pluriennale, proponendo, in alternativa, le modifiche agli stanziamenti previsti nel medesimo bilancio, ivi comprese le eventuali risorse finanziarie aggiuntive necessarie per la completa realizzazione delle suddette attività programmate.

Nella Relazione sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali di spesa sono state indicate, sinteticamente, le informazioni di carattere generale riguardanti la legge e le sue finalità. È stato inoltre specificato, per ciascuna legge pluriennale in scadenza, se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione, tenuto anche conto dei nuovi programmi da avviare.

L'attività di predisposizione dell'allegato alla Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza si è utilmente conclusa con la produzione dello stesso nei tempi previsti dall'art. 10 bis legge 196 del 2009 e successive modificazioni ed integrazioni.

I.4 LA BANCA DATI UNITARIA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Nel corso del 2011 le strutture del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato hanno continuato a lavorare con lo scopo di assicurare la costruzione della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDAP), la cui istituzione è prevista dall'art. 13 della Legge 196/2009, proseguendo l'attività svoltasi nel 2010 che aveva portato, come illustrato nella passata relazione, alla definizione di uno studio di fattibilità ed all'espletamento di alcune attività preliminari fondamentali per la realizzazione della BDAP.

In particolare, le attività messe in atto hanno riguardato diversi ambiti di azione. È stato svolto un continuo monitoraggio del quadro normativo sottostante la realizzazione della BDAP e si è proceduto al recepimento di tale evoluzione all'interno dell'analisi sui processi istituzionali che la banca dati deve supportare. Il monitoraggio sul quadro

⁶ http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare_del_25_maggio_2011_n_21.pdf

normativo ha tenuto conto non solo degli aspetti che definiscono i contenuti dell'informazione (i dati che devono essere presenti in BDAP), ma anche quelli che riguardano le modalità di produzione e di validazione dell'informazione (qualità del dato) e le modalità di scambio (conferimento alla banca dati da parte delle diverse istituzioni e accesso degli utenti).

Il quadro normativo di riferimento complessivo per la BDAP si è andato gradualmente definendo nel corso del 2011 attraverso la definizione di numerosi decreti attuativi della legge 196/2009 e di quelli emanati ai sensi della legge 42/2009. La graduale elaborazione e approvazione di tali decreti ha rappresentato un vincolo al rilascio di informazione, ma anche un'opportunità di approfondimento per l'analisi dei diversi processi istituzionali.

La produzione normativa è stata rilevante e tracciata con continuità dai gruppi di lavoro operanti nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Questa ha riguardato sia, come già indicato, la migliore definizione dei contenuti dei processi istituzionali supportati dalla BDAP, sia altri aspetti altrettanto importanti.

Si segnala, innanzitutto, che alcuni provvedimenti normativi influenzeranno “*a monte*” le modalità di produzione del dato da parte degli enti pubblici. È questo il caso del piano dei conti relativo agli enti soggetti alle disposizioni dei già citati decreti legislativi sull'armonizzazione contabile: decreto legislativo n. 91/2011 e decreto legislativo n. 118/2011. L'obbligatorietà da parte degli enti pubblici di produrre le informazioni in conformità con i nuovi schemi contabili, rendendo omogenea l'informazione, porterà ad una migliore confrontabilità dei dati e consentirà una loro più rapida e migliore aggregazione (per finalità di consolidamento, monitoraggio, e previsioni di finanza pubblica).

Le strutture del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato preposte alla realizzazione della BDAP non hanno trascurato neanche l'evolversi del quadro di riferimento complessivo sottostante la produzione e la diffusione del dato sia a livello nazionale che a livello comunitario. È di particolare rilevanza, al riguardo, che nell'ambito della realizzazione del progetto siano stati costantemente considerati gli orientamenti che a livello comunitario sono in fase di discussione riguardo la qualità e la certificazione dei dati. Negli ultimi regolamenti, infatti, molta enfasi è stata data alla qualità di base dei dati e alla tracciabilità alle loro trasformazioni. In particolare, la responsabilità, la metodologia, l'aggregazione e/o trasformazione del dato e la responsabilità dei controlli sulla qualità degli stessi rivestono particolare rilievo anche per le eventuali visite di controllo che gli organi comunitari possono effettuare. La BDAP diventa, quindi, lo strumento d'elezione con il quale si realizzano anche questi obiettivi. Il contesto di riferimento presente nel Reg. (CE) 25 maggio 2009, n. 479/2009 è stato di recente aggiornato tramite il così detto *Six pack* pubblicato il 23 novembre 2011 nella Gazzetta Ufficiale UE.

La realizzazione della BDAP tiene conto anche delle norme che disciplinano le tecnologie informatiche, in particolare dell'art. 58 del codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 82/2005) novellato dal D.Lgs. n. 235/2010. I dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni saranno acquisiti dalla BDAP coerentemente con le linee guida per la stesura di convenzioni per la fruibilità di dati delle pubbliche amministrazioni redatte da DigitPA e pubblicate il 22 aprile 2011, che regolano le modalità tecniche di interscambio dei dati.

Nel corso del 2011, si è svolta un'approfondita analisi del vastissimo patrimonio di informazione presente nei sistemi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e

lo studio delle relazioni e dei collegamenti tra i dati disponibili al suo interno che devono essere predisposte in modo da rendere possibile l'utilizzo per i fini della BDAP.

La parte di questa informazione che contribuirà alla costruzione della BDAP potrà essere messa a disposizione degli utenti seguendo due linee evolutive. In una prima modalità l'informazione è già potenzialmente utilizzabile dagli utenti; questa è una modalità di accesso che riguarda gli insiemi di dati tra di loro integrati (un esempio riguarda le informazioni finanziarie relative al Bilancio dello Stato). Questo primo gruppo di informazioni entrerà nei rilasci iniziali di dati. Una seconda modalità riguarda l'informazione che deve essere in parte integrata, anche con l'apporto di dati non ancora a disposizione. In questo caso si è posta in essere, e il lavoro proseguirà nel corso del 2012, un'intensa attività di analisi, i cui risultati consentiranno un rilevante passo avanti nella capacità di supportare alcuni processi istituzionali.

Sono stati portati avanti i contatti istituzionali con alcune istituzioni chiave nella fornitura dell'informazione e la graduale definizione di protocolli che, considerando anche alcune attività che saranno chiuse entro la prima metà del 2012, consentiranno un rilevante ampliamento dell'informazione da mettere a disposizione degli utenti. Al contempo, si è avviato sia uno scambio in formato sperimentale di primi flussi di dati, sia il recepimento strutturato, per le istituzioni rispetto alle quali si sono già definiti dei protocolli ufficiali, dei set di informazioni messi a disposizione.

Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha formalizzato i protocolli di scambio con il Ministero dell'Interno. I dati relativi ai certificati di conto consuntivo per gli enti locali sono in lavorazione presso le strutture di analisi e di sviluppo dedicate alla BDAP e costituiranno uno dei primi nuclei di informazione messi a disposizione. Con il Ministero per lo sviluppo economico sono avvenuti scambi di informazione relativamente agli investimenti pubblici (si veda in seguito al riguardo); è stato, inoltre, avviato un colloquio per la valorizzazione dell'informazione proveniente dai Conti Pubblici di Enti Territoriali. Nella seconda metà del 2011, si sono consolidati i tradizionali rapporti di collaborazione con l'ISTAT e con la Corte dei Conti, che porteranno ad un notevole arricchimento del patrimonio informativo integrato messo a disposizione dalla BDAP. In particolare, durante il 2011, si è consolidato un accordo in materia di confluenza nella BDAP dei dati relativi ai rendiconti degli enti locali, da prelevare dal sistema gestionale SIRTEL della Corte. Tali informazioni - già note alla BDAP tramite i certificati di conto consuntivo ricevuti con continuità dal Ministero dell'Interno - rivestono sicuro interesse in funzione della maggiore tempestività degli inoltri e dell'autorevole fonte conferente. In previsione di accogliere i dati a regime, il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato riceverà la trasmissione dei dati storici di SIRTEL, al fine di sperimentare e definire per tempo le corrette modalità di interazione con la BDAP. Lo scambio dati si riferisce ai dati grezzi, al netto delle elaborazioni di tipo conoscitivo su cui si basano le analisi e i referti che vengono presentati al Parlamento.

Tale acquisizione rafforza il ruolo della nascente Banca dati come supporto alle attività conoscitive delle Amministrazioni conferenti, potendo in futuro la BDAP restituire alle stesse dati di bilancio, opportunamente integrati. Si ritiene che, una volta popolata per quanto concerne la sezione dedicata ai bilanci, la banca dati possa fornire un utile supporto informativo per la predisposizione dei conti delle amministrazioni pubbliche che costituiscono oggetto della notifica semestrale dei dati di finanza pubblica effettuata dagli Stati membri dell'Unione europea all'EUROSTAT, nel quadro della procedura sui deficit eccessivi.

Le strutture del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato hanno inoltre individuato, per grandi linee, il potenziale apporto conoscitivo che può essere fornito dai dati in possesso del Dipartimento delle Finanze, delle Agenzie Fiscali e dalla SOSE ed avviato colloqui preliminari con il Dipartimento delle Finanze.

Sono state poste in lavorazione le prime realizzazioni prototipali volte ad analizzare l'informazione disponibile e ad effettuare delle classificazioni e aggregazioni funzionali alla messa a disposizione degli utenti. A tali applicazioni hanno avuto accesso appositi gruppi di lavoro del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato che contribuiscono alla predisposizione di primi blocchi di informazione che saranno gradualmente resi pubblici. I blocchi di informazione resi disponibili saranno progressivamente ampliati ed integrati tra loro contestualmente con la messa a disposizione di nuovi dati dalle istituzioni che collaborano al progetto.

In quest'ambito, il lavoro di sviluppo ha portato a delle prime realizzazioni che consentono di accedere a sottoinsiemi di informazioni tra loro omogenee interrogando i dati secondo opportune viste. Un esempio realizzativo riguarda la componente di informazione relativa ai bilanci degli enti pubblici nell'ambito della quale si sono predisposte classificazioni che consentono di interrogare la base dati secondo aggregati tipici della Finanza Pubblica (entrate tributarie, ecc.). Le possibilità di interrogazione sono comunque limitate dalla diversità dei sistemi di produzione tra i diversi enti (ad esempio tra enti locali e regioni). Ad esempio, la riconciliabilità (e pure entro determinati limiti) si consegue a livello di titoli; soltanto con i dati prodotti in conformità con i piani dei conti sarà possibile scendere in maggiore dettaglio. La costruzione di queste viste sui dati di bilancio è stata predisposta in maniera tale da potere essere integrata facilmente con ulteriore informazione proveniente dalle diverse istituzioni. Ad esempio, i dati sui bilanci degli enti potranno essere letti congiuntamente all'informazione di contesto di fonte ISTAT o integrati con informazione fiscale di maggiore dettaglio proveniente dal Dipartimento delle Finanze e dalle Agenzie fiscali.

Un altro esempio di realizzazione prototipale, che ha permesso di implementare prime funzionalità di interrogazione destinate ad utenti pilota RGS, è quella relativa ai dati degli Investimenti Pubblici, presenti in BDAP con la finalità di monitorare, razionalizzare e dare trasparenza alle procedure di spesa, relative ai finanziamenti in conto capitale, destinati alla realizzazione dei progetti. Nel corso del 2011, sono stati ultimati e perfezionati la ricezione e il controllo dei dati di fonte Ministero dello sviluppo economico relativi al FAS 2000-2006 ed agli Incentivi alle imprese; sono state, inoltre, realizzate prime funzionalità di interrogazione ad essi relative.

È stata posta in esercizio, infine, una prima realizzazione del progetto relativo alla "correlazione degli ordini di accreditamento di contabilità speciale con i pagamenti di contabilità speciale", facente parte del macro processo di Analisi e valutazione della spesa. Tale realizzazione consiste nell'elaborazione di report pre-definiti. Si è preso atto dell'oggettiva mancanza di informazioni (per es. la relazione fra autorizzazione di spesa e capitolo) necessarie per il pieno sviluppo del progetto. Ulteriori eventuali sviluppi del progetto saranno da valutare nel corso del 2012.

I.5 ACCESSO ALLE BANCHE DATI E PUBBLICITÀ DI ELEMENTI INFORMATIVI EX ART. 6

In applicazione dell'art. 6, comma 2, della legge n. 196 del 2009, nell'ambito delle attività dedicate all'aumento dell'accessibilità dei contenuti della manovra di finanza

pubblica ed al miglioramento del regime di pubblicità ad essi riservato, sono stati individuati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato i documenti da realizzare in formato elettronico elaborabile da pubblicare sul sito internet del Ministero dell'Economia e delle Finanze. A tal fine, è stata avviata un'indagine preliminare per valutare i requisiti delle fonti dei dati ove reperire le informazioni oggetto di analisi, a fronte della propedeutica definizione delle specifiche tecniche. Tale attività ha visto l'interrelazione tra il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e la Consip.

Dopo aver selezionato come rispondente ai prescritti requisiti tecnici l'ambiente Datawarehouse RGS - da cui è risultato possibile estrapolare il dettaglio informativo richiesto ed il formato documentale desiderato - per poter procedere alla generazione dei dati sono stati strutturati dei tracciati record descrittivi del contenuto anagrafico e contabile dei documenti in parola, nonché un iter amministrativo per procedere, una volta presentati i disegni di legge e le relative leggi approvate dal Parlamento, alla loro pubblicazione e diffusione attraverso il sito internet del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

In particolare, durante il 2011, sono stati pubblicati in formato elaborabile i dati dei seguenti atti dovuti:

- Disegno Legge di Bilancio 2012
- Note di Variazione 2012
- Legge di Bilancio 2012
- Legge di Assestamento 2011
- Rendiconto 2010

Per la pubblicazione dei documenti relativi alla legge di bilancio è stato possibile avvalersi dell'area del sito internet RGS dedicata al "*Bilancio in rete*", mentre per quanto riguarda i documenti relativi all'assestamento ed al rendiconto generale è stato necessario sviluppare integralmente, sul citato sito internet, nuove sezioni ad essi dedicate, che potessero non soltanto accogliere i fogli di calcolo ma anche prevedere la possibilità di un eventuale adeguamento delle modalità di consultazione.

Con riferimento ai "*cruscotti*", che, sulla stessa realizzazione, consentono una visione di sintesi utile alle analisi conoscitive, è stato introdotto il 2012 tra gli esercizi disponibili alla serie storica interattiva dei dati del Disegno Legge di Bilancio e della Legge di Bilancio; è stato, inoltre, realizzato il cruscotto dedicato all'analisi dei dati del Rendiconto Generale dello Stato.

Per una maggiore diffusione dei documenti elaborabili, oltre alla loro pubblicazione sul sito internet, relativamente al bilancio di previsione è stato fatto un comunicato stampa ed organizzato un incontro istituzionale di presentazione dell'applicativo "*Bilancio in rete*" presso il Senato della Repubblica.

Con riferimento, infine, allo stato di previsione delle entrate è stata svolta prevalentemente un'attività di analisi e studio concernente possibili nuovi sistemi da adottare per l'esposizione delle stesse nell'ambito del bilancio di previsione. Tra l'altro, si sono compiute valutazioni circa la possibilità di avvicinamento, per talune voci di entrata caratterizzate da bassa percentuale realizzativa, della previsione di competenza a quella di cassa.

Tutti i documenti contabili previsti sono stati realizzati e pubblicati sul sito istituzionale del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

II. LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA ED IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

II.1 LA LEGGE DI STABILITÀ

Nel corso del 2011, il Ministero dell'economia e delle finanze ha dato pieno supporto operativo alla stesura del testo della legge di stabilità 2012 (legge n. 183 del 2011), che ha comportato, in particolare, una significativa mole di verifiche volte ad asseverare l'impatto, con riferimento agli articoli 3 e 4 del disegno di legge di stabilità, delle proposte di riduzioni alle voci di spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, quantificate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 settembre 2011, adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto legge n. 138/2011, ai fini del conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Gli interventi correttivi per ciascun Ministero pervenuti entro i termini di presentazione del suddetto disegno di legge sono stati pertanto valutati e, nella misura assentita, considerati nei suddetti articoli. I conseguenti effetti, in termini di competenza e di cassa, in esito all'approvazione parlamentare, sono stati considerati nelle apposite note di variazioni al disegno di legge di bilancio 2012-2014, per essere inclusi nel bilancio di previsione a legislazione vigente (di cui alla legge n. 184 del 2011).

Nei casi in cui i Ministeri, in esito all'attività valutativa e di verifica degli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica, non hanno raggiunto gli obiettivi in parola, si è provveduto a valutare gli ulteriori interventi correttivi, mediante corrispondente riduzione lineare delle dotazioni finanziarie delle missioni e dei programmi di spesa di ciascun Ministero interessato.

Tra l'altro, sono stati valutati anche gli aspetti formali dell'esposizione dei citati interventi, che è stata articolata distinguendo le spese rimodulabili da quelle non rimodulabili. Per la riduzione delle spese non rimodulabili, sono state valutate le proposte afferenti le disposizioni normative di natura sostanziale (introdotte al suddetto art. 4) che hanno modificato le determinanti della spesa stessa.

Per quanto riguarda le tabelle del disegno di legge di stabilità, in ordine alla tabella C, è proseguita l'attività di verifica ai fini dell'applicazione dell'articolo 52 della legge n.196/2009, che ha previsto dall'anno 2011 la soppressione dalla tabella stessa delle spese obbligatorie, in quanto tali spese restano contestualmente determinate dalla legge di bilancio.

È stato pertanto completato l'iter avviato con la legge di stabilità 2011-2013, con la quale, per i finanziamenti di alcuni enti pubblici, solo in parte obbligatori, si era provveduto, in via provvisoria, ad una ripartizione proporzionale rispettivamente del 20% e dell'80%, tra le suddette spese rimodulabili (quantificate dalla tabella C) e quelle non rimodulabili (determinate dal bilancio).

In tale contesto, in sede di definizione del disegno di legge di bilancio 2012, si è proceduto ad un'ulteriore attività di verifica ai fini dell'applicazione dell'articolo 52 della legge n.196/2009, rivedendo, attraverso apposite variazioni compensative tra i suddetti capitoli relativi a ciascun Ente, gli importi delle spese espunte nel 2011 dalla tabella C.

La revisione ha riguardato, dunque, la quantificazione della quota parte degli stanziamenti di bilancio aventi natura obbligatoria concernente le spese per il personale,

destinati al funzionamento degli Enti pubblici, come previsto dalla Circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 23 del 13/7/2011⁷, recante istruzioni per la predisposizione delle Previsioni di bilancio per l'anno 2012.

Sono state, pertanto, escluse le altre tipologie di spesa, diverse dalle suddette spese di personale che, sebbene riferite ad obbligazioni giuridicamente perfezionate, non possono essere ricomprese tra le spese obbligatorie, tenuto conto di quanto previsto dall'articolo 10, comma 15, del citato decreto-legge n. 98 del 2011. In ordine alle risorse espunte dalla tabella in parola, si è proceduto altresì ad una più puntuale verifica delle effettive esigenze di carattere obbligatorio.

II.2 LA LEGGE DI BILANCIO, L'ASSESTAMENTO E LA FLESSIBILITÀ NELLA GESTIONE

Alla luce delle modifiche apportate dalla normativa di riforma del bilancio dello Stato, è stata effettuata, nel corso del 2011, l'analisi di tutti i prospetti di rappresentazione delle entrate e delle spese relativi al bilancio di previsione, prodotti dal sistema informativo. Tale attività ha comportato l'eliminazione o la modifica dei prospetti divenuti obsoleti, perché non più coerenti con le nuove e diverse modalità di rappresentazione contabile previste dalla normativa, nonché la creazione di nuovi prospetti che hanno reso necessarie ulteriori e diverse elaborazioni contabili.

Tali modifiche hanno inciso, oltre che sul bilancio di previsione, anche su tutti gli altri documenti di bilancio, atteso che la medesima struttura anagrafico - contabile assunta dal bilancio di previsione è riproposta, con i relativi contenuti contabili, sui documenti inerenti la legge di assestamento, le note di variazioni ed il rendiconto generale dello Stato.

Dopo un'attenta attività di analisi e revisione delle stampe dei documenti contabili relativi al disegno di legge di bilancio di previsione 2012, sono state sviluppati e realizzati: a) nuovi prospetti riepilogativi dell'intero bilancio dello Stato, riguardanti il bilancio triennale di cassa; b) nuovi prospetti riepilogativi in grado di evidenziare, per singolo stato di previsione, la ripartizione delle dotazioni secondo l'analisi economica e funzionale (articolo 21, comma 11, lettera d, della legge n. 196 del 2009); c) alcuni allegati in grado di evidenziare peculiari aspetti delle nuove classificazioni di bilancio legati all'individuazione delle risorse rimodulabili, tra cui il prospetto che evidenzia le autorizzazioni per programma di spesa previsto dall'art. 23, comma 3 della legge di contabilità e finanza pubblica.

Inoltre, per tener conto delle modifiche apportate dalla nuova normativa di riforma del bilancio, sono state rigenerate, tra l'altro, le schede programma previste all'articolo 21, comma 11, lettera b, legge n. 196 del 2009, e sono state realizzate attività di analisi e studio che hanno portato alla realizzazione delle nuove schede "*proposte*" utilizzate dalle Amministrazioni per la formazione del bilancio di previsione 2012, nonché delle schede illustrative dei capitoli relativi ai fondi settoriali indicati all'articolo 21, comma 11, lettera e).

Nel mese di luglio è stata emanata la circolare n. 23 relativa alle previsioni di bilancio per l'anno 2012 e per il triennio 2012 – 2014, previa attività preparatoria posta in essere nel corso del primo semestre.

Inoltre, con la circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 14 del 3 maggio 2011⁸ sono state impartite le istruzioni per la predisposizione del

⁷ http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare_n.23.pdf

provvedimento di assestamento del bilancio 2011 ed il 30 giugno è stato presentato al Parlamento il disegno di legge di assestamento al bilancio secondo quanto stabilito dall'art. 3, comma 1, della legge n. 196 del 2009.

Particolare importanza, relativamente alla gestione del bilancio, ha assunto la circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 17 del 10 maggio 2011.⁹ Essa illustra le modalità e i limiti entro cui può essere esercitata la flessibilità amministrativa per il bilancio dello Stato, ossia la facoltà di modificare l'allocazione iniziale delle risorse senza la necessità di ulteriori interventi legislativi. In particolare, con la circolare è stata ribadita la possibilità, al fine di garantire la coerenza dell'impianto contabile complessivo, di disporre con decreti del Ministro competente, variazioni compensative di bilancio tra capitoli appartenenti allo stesso "*macroaggregato*". La stessa circolare contiene disposizioni in materia di rimodulabilità nell'ambito di ciascun capitolo, nonché sulle ulteriori variazioni, all'interno del capitolo, tra piani gestionali classificati come oneri inderogabili ovvero sull'istituzione di nuovi articoli o piani gestionali nell'ambito dei capitoli stessi.

II.3 LE NOTE INTEGRATIVE DEL BILANCIO DI PREVISIONE 2012 – 2014

Nell'ambito degli adempimenti richiesti per la definizione della legge di bilancio 2012 e triennale 2012 - 2014, assumono particolare rilevanza le note integrative al bilancio di previsione, disciplinate dall'art. 21, comma 11, lettera a) della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009. Esse rappresentano lo strumento mediante il quale ogni Ministero illustra, in relazione ai programmi di spesa, i criteri di formulazione delle previsioni, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori per misurarli.

Secondo l'art. 21, comma 11, lettera a) della L. 196/2009, la Nota Integrativa al bilancio di previsione, per quanto riguarda le entrate, espone i criteri per la previsione delle principali imposte e tasse.

Per le spese è articolata in due distinte sezioni:

Sezione I- contiene il Piano degli obiettivi correlati a ciascun programma ed i relativi indicatori di risultato, riporta le informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera, illustra le priorità politiche, espone le attività e indica gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa che le amministrazioni intendono perseguire.

Sezione II- è relativa ai programmi e alle corrispondenti risorse finanziarie, illustra il contenuto di ciascun programma di spesa e i criteri di formulazione delle previsioni della spesa per un arco temporale triennale.

La responsabilità dell'inserimento delle informazioni nelle presenti Note integrative è attribuita a ciascun Centro di responsabilità amministrativa (CDR) delle singole Amministrazioni centrali dello Stato, così come previsto dal comma 2 dell'art. 21 della sopracitata legge di riforma contabile, mentre gli Organismi indipendenti di valutazione delle performance (OIV) hanno compiti di coordinamento e di validazione finale.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha portato avanti, negli ultimi anni, iniziative volte, per un verso, a sensibilizzare le Amministrazioni centrali dello Stato sull'importanza della compilazione delle Note e, per altro verso, a rendere maggiormente espliciti ed uniformi i criteri e gli schemi utilizzati per la formulazione delle stesse.

⁸ <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare-del-3-maggio-2011-n-14.pdf>

⁹ <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare-del-10-maggio-2011-n-17.pdf>

A questo scopo, in primo luogo, sono state predisposte linee guida e schemi di riferimento per la compilazione delle Note che hanno formato oggetto di appositi allegati alle circolari sulle previsioni; inoltre, è stata progettata e realizzata un'applicazione web per consentire ai Ministeri di compilare on line le Note di accompagnamento al bilancio di previsione. Le note integrative si caratterizzano per un contenuto innovativo ed hanno un orizzonte di riferimento triennale in coerenza con la triennializzazione delle previsioni finanziarie prevista dalle nuove disposizioni, rispondendo, così, alla necessità di migliorare la capacità di programmazione delle amministrazioni centrali dello Stato.

Le singole Note pervenute sono sottoposte ad un'attenta attività di analisi e verifica che consente l'elaborazione di una nota di analisi per ciascun Ministero (che viene trasmessa alle Amministrazioni per il tramite dei coesistenti Uffici centrali di bilancio) in cui sono messe in evidenza criticità e suggerimenti al fine di un miglioramento delle stesse nella successiva fase a Legge di Bilancio.

A seguito dell'aggiornamento delle Note, da parte dei referenti delle Amministrazioni centrali, alla Legge di Bilancio, si è provveduto alla pubblicazione sul sito della Ragioneria Generale del relativo volume *"Note Integrative al bilancio di previsione dello Stato 2012 -2014"*¹⁰.

II.4 REVISIONE DEI PROGRAMMI

Con la legge n. 196/2009, la struttura funzionale e l'articolazione per Missioni e Programmi, è stata formalizzata nella cornice legislativa in materia di contabilità e finanza pubblica, al fine di consentire maggiore consapevolezza nelle scelte allocative annuali in relazione alle principali politiche pubbliche da perseguire.

Nel qualificare il Programma, la legge 196/2009 ha stabilito, al comma 2 dell'art. 21 che *"la realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300"*. Per rispondere al dettato della norma di contabilità, e a seguito dell'emanazione della Circolare n. 14 del 22 marzo 2010¹¹, nel corso del 2010 si è avviata un'attività di verifica in ordine alla corrispondenza tra i Programmi e le unità organizzative di primo livello responsabili della relativa realizzazione, con riduzione di n. 47 programmi condivisi tra CdR della stessa amministrazione e di n. 7 programmi condivisi tra amministrazioni diverse. Per eliminare le indicate condivisioni in accordo con le amministrazioni e a seguito dell'individuazione delle relative attività sono stati individuati n. 23 nuovi programmi.

Sulla base dei suesposti principi, nel corso del 2011, è stato effettuato un continuo monitoraggio dei Programmi del Bilancio dello Stato e sono state recepite le modifiche intervenute sui programmi riguardanti il Ministero dell'Interno e il Ministero della Salute; in particolare, per quest'ultimo, si è proceduto alla puntuale revisione delle attività sottostanti i programmi della Missione *"Tutela della salute"* di pertinenza dell'amministrazione, in conseguenza della ristrutturazione organizzativa intervenuta nel corso del 2011.

¹⁰ <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/NOTE-PRELI/Note-preli/2012/index.html>

¹¹ http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2010/Circolare-del-22-marzo-2010-n-14-.htm_asc1.PDF

In conclusione delle attività indicate, i Programmi, per il triennio 2012 – 2014, sono confermati in numero di 172 e sono specifici di ciascuna Amministrazione, ad eccezione di alcuni programmi trasversali (Indirizzo politico, Servizi ed affari generali per le Amministrazioni di competenza, Missioni militari di pace e Fondi da assegnare).

Parallelamente alle modifiche sui Programmi si è proceduto alla puntuale revisione delle Attività sottostanti, che individuano le modalità con cui le Amministrazioni perseguono le proprie finalità come da indicazioni contenute nella circolare MEF n. 23 del 13 luglio 2011¹².

II.5 CLASSIFICAZIONE COFOG AI SENSI DEGLI ARTT. 21 E 25 DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA N.196/2009

La legge 196/2009 ha istituzionalizzato la classificazione per Missioni e Programmi quale principale riferimento funzionale del bilancio dello Stato, stabilendo che i Programmi costituiscano l'unità di voto parlamentare della spesa. Inoltre, avendo stabilito all'art. 25, comma 3 che le classificazioni del bilancio si conformino alle classificazioni dei conti nazionali, è stato implicitamente riconosciuto il ruolo rivestito dalla COFOG (Classification of function of government), quale strumento utile ad assicurare una comparabilità delle spese dello Stato con le classificazioni e gli schemi adottati a livello comunitario.

L'esistenza di due classificazioni funzionali, la prima per Missioni e Programmi calata sulla realtà della spesa italiana e la seconda, COFOG, derivata da quanto stabilito in sede europea per le Amministrazioni pubbliche, ha evidenziato, fin dall'introduzione della struttura per Missioni e programmi, la necessità di procedere all'individuazione di corrispondenze (che possono essere di natura univoca/singola o multipla), ai fini di una trasparente rappresentazione della spesa pubblica. La citata corrispondenza tra i due schemi di rappresentazione funzionale, esplicitamente riconosciuta dal legislatore nell'articolo 21, comma 2, è stata assicurata mediante la specifica attività volta a raccordare i Programmi del bilancio dello Stato 2011 con le Classi della COFOG, realizzata tramite la condivisione dei criteri di confluenza con l'ISTAT. In particolare, nel corso del 2011, sono stati analizzati i capitoli che contenevano percentuali di classificazione COFOG prossime allo zero e si è proceduto all'attribuzione puntuale degli stessi al Programma corretto. In esito all'attività di riclassificazione in esame, è stata eseguita la procedura di aggiornamento delle classificazioni COFOG sull'esercizio 2011, al fine di assicurare la conformità delle classificazioni di bilancio ai criteri adottati in contabilità nazionale e dei relativi conti satellite del settore della pubblica amministrazione.

Inoltre, in linea con quanto programmato, è stato effettuato l'aggiornamento del volume *“Missioni e Programmi delle Amministrazioni centrali dello Stato. Anno 2012”*. Il volume ha recepito le modifiche intervenute sui programmi riguardanti il Ministero dell'Interno e il Ministero della Salute; in particolare, per quest'ultimo, si è proceduto alla puntuale revisione delle Attività sottostanti i programmi della Missione *“Tutela della salute”* di pertinenza del Ministero, in conseguenza della ristrutturazione organizzativa intervenuta nel corso del 2011.

¹² http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare_n.23.pdf

II.6 IL BUDGET TRIENNALE 2012/2014

Il Budget dei costi relativo a ciascuna amministrazione, introdotto ai sensi della legge n. 94 del 1997 - successivamente disciplinato dal decreto legislativo n. 279 del 1997 con il quale è stato previsto l'avvio di un sistema di contabilità economica analitica per centri di costo - ha lo scopo di ampliare le informazioni del bilancio finanziario con elementi e dati di tipo economico e di consentire una valutazione degli oneri dei servizi e delle attività prodotte dalle Amministrazioni pubbliche. Con tale strumento si è così voluta accrescere la conoscenza dei fenomeni amministrativi e migliorare, quindi, sia le informazioni alla base delle decisioni di finanza pubblica sia il coinvolgimento e la capacità di rendere conto dei risultati ottenuti (accountability) da parte della dirigenza, favorendo l'orientamento dell'azione amministrativa verso un percorso indirizzi→ obiettivi→ risorse→ risultati.

Le informazioni che vengono fornite, infatti – ponendo in relazione gli obiettivi con le risorse che si prevede di impiegare – consentono ai decision makers di conoscere meglio e di qualificare le modalità di utilizzo delle risorse in relazione ai risultati che i responsabili dello svolgimento delle attività amministrative intendono perseguire.

La Legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, n. 196 del 31 dicembre 2009, ha rafforzato il ruolo della contabilità economica analitica, prevedendo, in primo luogo, che il budget e il consuntivo dei costi costituiscano allegati, rispettivamente, dello stato di previsione della spesa di ciascun Ministero (art. 21) e del Rendiconto generale dello Stato (art. 36). In applicazione della legge di riforma e per rendere coerente temporalmente il processo di programmazione dei costi con quello finanziario sono state introdotte alcune innovazioni nel processo di formulazione del budget e dei relativi strumenti informatici di supporto.

Le Amministrazioni, infatti, hanno predisposto il Budget su base triennale (2012 - 2014), come decretato dalla nuova legge contabile, che ha introdotto la modifica dell'arco temporale di riferimento per la programmazione di bilancio attraverso un'effettiva pianificazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse da utilizzare, formulando le proprie previsioni, basate sul principio della competenza economica, secondo la triplice prospettiva di rappresentazione: struttura (Centro di costo), natura di costo (voci del piano dei conti) e destinazione (Missione e Programma), relativamente a ciascuno dei tre esercizi considerati nel bilancio di previsione. In tal modo, si è voluto favorire un più consapevole dibattito sulle effettive priorità e necessità ed una previsione del bilancio pubblico più flessibile ed orientata ai risultati.

In sede di formulazione del budget economico, i titolari dei Centri di Responsabilità amministrativa, responsabili delle risorse finanziarie assegnate ai programmi, hanno coordinato le previsioni economiche – in termini di fabbisogni di risorse umane e strumentali – dei centri di costo sottostanti e costruito, in coerenza con queste, le previsioni economiche e finanziarie per il triennio di programmazione dei Programmi di competenza, nell'ambito dei vincoli posti dalla manovra di finanza pubblica e avvalendosi, anche, delle informazioni relative ai costi sostenuti nei periodi precedenti.

Le informazioni per la riconciliazione dei costi sono state fornite, distintamente per ciascun anno, dal pertinente Centro di Responsabilità con riferimento agli stanziamenti triennali del bilancio di previsione a legislazione vigente, consolidando in questo modo il ruolo di maggior rilevanza che, già dallo scorso anno, hanno assunto gli utenti referenti dei Centri di Responsabilità.

Il Budget triennale 2012 - 2014 ha recepito le iniziative, avviate nell'anno precedente, dirette a consentire una maggiore integrazione fra i sistemi informatici e i processi relativi alla contabilità finanziaria ed economica, che hanno condotto all'unificazione ed integrazione del processo relativo all'inserimento e alla trasmissione dei dati previsionali quantitativi del personale per la predisposizione degli allegati al disegno di legge di bilancio relativi alle spese di personale e per la rilevazione degli anni persona necessari alla predisposizione del Budget economico.

Le strutture organizzative interessate alla previsione dei costi per il triennio 2012-2014 sono quelle attualmente esistenti nel sistema informativo (per l'esercizio finanziario 2012, in particolare, sono state monitorate le attività e i costi di n. 92 Centri di Responsabilità amministrativa e n. 560 Centri di costo delle 13 Amministrazioni centrali dello Stato) e recepiscono le indicazioni della nuova legge di riforma contabile n.196/09, relative a più consona individuazione dei centri di costo, in particolare quelli periferici, conseguenti alle intese intercorse con le amministrazioni centrali a seguito di incontri dedicati a tal fine.

Per ciò che attiene allo sviluppo degli strumenti informatici di supporto, con la rilevazione previsionale 2012-2014 è stato completato l'adeguamento informatico alla vigente normativa in tema di accessibilità dei siti delle Pubbliche Amministrazioni, avviato nel 2010; conseguentemente, tutti gli utenti del portale di contabilità economica hanno avuto accesso diretto alla nuova piattaforma informatica per l'inserimento dei costi relativi al budget triennale 2012-2014.

II.7 IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

La legge n. 196 del 2009, dispone all'art. 35 che le risultanze della gestione scaduta il 31 dicembre dell'anno precedente indicate nel Rendiconto generale dello Stato devono essere presentate alle Camere dal Ministro dell'economia e delle finanze, entro il mese di giugno.

Il Rendiconto generale dello Stato è articolato nelle due distinte parti: il conto del bilancio ed il conto generale del patrimonio. Il conto del bilancio comprende le entrate e le spese, classificate con la medesima analisi utilizzata nel bilancio di previsione del corrispondente esercizio.

Al fine di adeguare il documento di consuntivo 2011 alla nuova struttura del bilancio di previsione e renderlo coerente con le modifiche introdotte al bilancio di previsione 2011, è stata svolta una attenta analisi dei prospetti esistenti e sono state individuate le specifiche per la loro rielaborazione. Particolare attenzione è stata posta sugli effetti derivanti dall'adozione del cedolino unico e soprattutto sulla necessità di garantire la quantificazione delle risultanze della gestione per i singoli piani gestionali. Pertanto, è stato necessario articolare il conto consuntivo in capitoli/piani gestionali, visto che la caratteristica di obbligatorietà della spesa è attribuita non più al capitolo, ma ai singoli piani gestionali sui quali gravano le competenze fisse ed i relativi oneri riflessi.

Con riferimento poi al conto del patrimonio, sono stati realizzati nuovi prodotti di sistema sotto forma di prospetti, riguardanti i beni immobili di proprietà dello Stato e nello specifico i beni confiscati alla criminalità organizzata, che sono stati inseriti nell'elaborato relativo al Conto Generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2010.

Il gruppo di lavoro per l'informatizzazione delle scritture contabili dei beni immobili di proprietà dello Stato ha ultimato la sua attività di analisi per lo sviluppo e l'integrazione tra i Sistemi Informativi dell'Agenzia del Demanio e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che verrà avviato con la gestione dell'esercizio finanziario 2012 (Vedi D.M. 16 marzo 2011 relativo a principi e direttive per la revisione e l'informatizzazione delle scritture contabili dei beni immobili di proprietà dello Stato).

Sono dunque state eseguite tutte le attività volte all'aggiornamento dei sistemi informativi ed all'adeguamento delle prospettazioni contenute nel Rendiconto con le novità introdotte dalla legge di contabilità e finanza pubblica.

Nel secondo semestre 2011, inoltre, nell'ambito della progressiva migrazione delle applicazioni RGS attualmente attestate su sistema MVS (Multiple Virtual Storage) verso piattaforme web evolute, è stata effettuata l'analisi per lo sviluppo del nuovo ambiente web delle attività relative al Conto Generale del Patrimonio e con l'esercizio finanziario 2012 sarà avviata la gestione dei residui passivi perenti, che rappresenterà la prima applicazione utilizzata nel nuovo ambiente SIPATR (Sistema del Conto del Patrimonio).

L'elaborazione del conto del bilancio e del conto del patrimonio è stata effettuata nella tempistica prevista.

I criteri generali da seguire per le operazioni di chiusura delle scritture contabili dell'esercizio finanziario 2010, sono stati riportati nella Circolare n. 6 del 17/2/2011¹³ *“Accertamento residui passivi alla chiusura dell'esercizio finanziario 2010”* e nella Circolare n. 10 del 29/3/2011¹⁴ avente per oggetto il *“Rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2010”*.

Le circolari emanate nei tempi programmati, hanno tracciato le linee guida per l'elaborazione del documento articolato per missioni, programmi, macroaggregati e capitoli, secondo la medesima struttura del bilancio di previsione per l'anno 2010.

Sebbene, infatti, fosse già in vigore la nuova legge di contabilità dal 1° gennaio 2010, il conto consuntivo finanziario relativo all'esercizio 2010, è stato redatto in base alla legislazione vigente al momento dell'approvazione del bilancio di previsione 2010, al fine di rendere verificabili le informazioni in esso contenute. (Relazione al rendiconto 2010)

Il documento finale, come confermato dall'art. 36 della più volte citata legge n. 196 del 2009, presenta gli elementi di seguito specificati:

- a. le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere;
- b. le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare;
- c. la gestione dei residui attivi o passivi degli esercizi anteriori;
- d. le somme pagate per ciascun capitolo del bilancio distintamente in conto competenza e in conto residui;
- e. il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo.

Anche sul conto del bilancio del Rendiconto 2010 sono state esposte, come negli esercizi precedenti, le note di perenzione sui capitoli interessati, nonché le note relative alle

¹³ [http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare del 7 febbraio 2011 n 6.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare%20del%207%20febbraio%202011%20n%206.pdf)

¹⁴ [http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare del 29 marzo 2011 n 10.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare%20del%2029%20marzo%202011%20n%2010.pdf)

eccedenze di spesa, che trovano sanatoria legislativa a livello di Unità Previsionali di Base, con la legge di approvazione del rendiconto.

Sono state, inoltre, effettuate tutte le attività occorrenti per la predisposizione del conto del bilancio per lo stato di previsione dell'entrata. Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha curato la redazione della nota preliminare dell'entrata, integrandola di ulteriori contenuti rispetto all'anno precedente. In particolare, in un nuovo allegato sono stati indicati i resti da versare, costituiti dalla differenza tra le somme accertate dalla struttura di gestione su deleghe di versamento dei contribuenti delle regioni a statuto speciale e gli effettivi versamenti che gli stessi contribuenti hanno effettuato al netto di eventuali compensazioni.

Il Conto generale del Patrimonio è stato predisposto elaborando un documento contabile da allegare al Rendiconto generale dello Stato, in linea con quanto stabilito dalla legge n. 196/2009, nonché ai principi contenuti nell'art. 14 del Decreto Legislativo n. 279/1997. A tal fine, il flusso di dati confluiti al Sistema informativo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, è avvenuto sotto la costante vigilanza del sistema delle Ragionerie territoriali.

In particolare, il Conto generale del Patrimonio per l'anno 2010 è stato elaborato entro i termini stabiliti dalla legge n. 196/2009, secondo la struttura del bilancio per missioni e programmi, come avvenuto fin dal rendiconto generale dello Stato 2008, con la costruzione di modelli di rappresentazione sintetica dei risultati gestionali, l'illustrazione dei dati in forma più immediata ed accessibile, nonché con tutti gli elementi essenziali del Conto, per una visione d'insieme delle grandezze che hanno comportato modifiche alla consistenza patrimoniale. Inoltre, sul sito internet RGS, è stata diffusa la pubblicazione del documento *"Il Patrimonio dello Stato – Informazioni e statistiche"*¹⁵ avente carattere conoscitivo e periodicità annuale, nel quale si forniscono le principali informazioni sui risultati della gestione del patrimonio statale con l'aiuto di grafici e dati statistici, per una divulgazione più immediata ed accessibile, anche tramite il confronto sulle varie grandezze che nel corso degli anni presi in esame hanno concorso alla sua formazione. Ulteriori elaborazioni di sintesi sono confluite nell'annuario statistico del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, realizzato per la prima volta nel 2011 con la pubblicazione sul web del cosiddetto *"Numero 0"*¹⁶.

Il Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio 2010, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto generale del patrimonio e dei conti ad essi allegati, è stato presentato alla Corte dei conti dal Ministro dell'economia e delle finanze il 30 maggio 2011.

La Corte dei conti a Sezioni riunite ha esaminato il Rendiconto generale, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto generale del patrimonio e dei conti ad essi allegati e lo ha dichiarato regolare salvo alcune osservazioni espresse nella decisione n. 39/CONTR/11 del 28 giugno 2011.

Successivamente, con la sopravvenuta esigenza di emendare il disegno di legge del Rendiconto generale emersa nell'ambito del dibattito parlamentare, si è provveduto a

¹⁵ <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Bilancio-d/Rendiconto/Il-Patrimonio/Il-Patrimonio-dello-Stato-2010.pdf>

¹⁶ <http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-e-do/Verso-un/Verso-un-annuario-statistico-della-Ragioneria-Generale-dello-Stato.pdf>

predisporre gli atti di competenza per consentire l'ulteriore seguito del progetto di legge. La Corte dei conti a Sezioni riunite ha esaminato nuovamente il Rendiconto generale nelle sue componenti e ha dichiarato regolare il documento, con la decisione n.53/CONTR/11 del 14 ottobre 2011, così come fatto nella decisione precedente del 28 giugno.

Infine, allo scopo di consentire comportamenti univoci da parte degli Uffici preposti al processo di chiusura delle contabilità per l'esercizio finanziario 2011 (con particolare riferimento agli Uffici centrali e periferici delle amministrazioni dello Stato, Uffici Centrali di Bilancio e Ragionerie Territoriali dello Stato) è stata emanata la circolare n. 29 del 18 ottobre 2011¹⁷, avente ad oggetto la chiusura delle contabilità dell'esercizio finanziario 2011, contenente disposizioni alle quali tutti gli uffici destinatari devono attenersi per evitare ritardi o comunicazioni incomplete. La circolare è corredata da "*Istruzioni operative*" che riportano il dettaglio degli adempimenti da osservare al fine di determinare, nel pieno rispetto della vigente normativa contabile, le operazioni di chiusura relative alla gestione delle "entrate", delle "spese" e del "patrimonio" dello Stato. Tali istruzioni contengono, altresì, un "calendario degli adempimenti" che riporta le scadenze da rispettare per il compimento delle suddette operazioni di chiusura. La circolare richiamata è stata predisposta in tempo utile.

Per quanto riguarda la stesura della Sezione della Circolare relativa al Rendiconto Generale dello Stato contenente le Linee guida per la rilevazione dei dati economici, si rappresenta che la stessa risulta completata nei termini previsti e che sono state elaborate le apposite linee guida contenute nella Nota Tecnica della circolare sul Rendiconto Generale del 29 marzo 2011 n. 10 per la rilevazione dei dati economici di consuntivo.

II.8 RILEVAZIONE INTEGRATA DEGLI ANNI PERSONA A CONSUNTIVO, RENDICONTO ECONOMICO 2011 E RICONCILIAZIONE.

L'art. 36, comma 5 della legge n. 196/09 stabilisce che "*In apposito allegato conoscitivo al Rendiconto generale dello Stato sono illustrate le risultanze economiche per ciascun Ministero. I costi sostenuti sono rappresentati secondo le voci del piano dei conti, distinti per Programma e per centri di costo. La rilevazione dei costi sostenuti dall'amministrazione include il prospetto di riconciliazione che collega le risultanze economiche con quelle della gestione finanziaria delle spese contenute nel conto del bilancio.*".

L'unità elementare di rilevazione e di scambio delle informazioni tra le Amministrazioni centrali dello Stato ed il Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - è costituita dal Piano unico dei conti esposto nella Tabella B allegata al Titolo III del D.L.vo 7 agosto 1997 n. 279 la cui ultima versione aggiornata è stata pubblicata con il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze n. 66233 dell'8 giugno 2007.

Nell'ambito delle iniziative messe a punto dalla Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato finalizzate all'integrazione tra contabilità economica e finanziaria delle informazioni quantitative di personale è stata prevista la rilevazione integrata degli anni persona sui dati di consuntivo 2011 conseguente all'analoga esperienza effettuata nella fase di previsione. È stata ridisegnata, inoltre, la procedura per l'acquisizione delle informazioni di riconciliazione da parte dei centri di responsabilità amministrativa collegando tali

¹⁷[http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare del 18 ottobre 2011 n. 29.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare%20del%2018%20ottobre%202011%20n.%2029.pdf)

informazioni con i capitoli di bilancio e una procedura di riconciliazione tra più programmi di competenza di uno stesso Centro di Responsabilità.

Per ciò che attiene allo sviluppo degli strumenti informatici di supporto, anche per la rendicontazione 2011 è stato completato l'adeguamento informatico alla vigente normativa in tema di accessibilità dei siti delle Pubbliche Amministrazioni con accesso diretto da parte degli utenti alla nuova piattaforma informatica per l'inserimento dei costi relativi al Rendiconto economico 2011.

Per quanto concerne la successiva attività "Rilevazione integrata degli Anni persona a Consuntivo 2010" sul nuovo sistema Conteco, si segnala che questa attività rientra nell'ambito delle iniziative messe a punto dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato allo scopo di favorire l'integrazione tra la contabilità economica e quella finanziaria che hanno condotto all'evoluzione del processo relativo all'inserimento ed alla trasmissione delle informazioni quantitative del personale sui dati di consuntivo (analogamente a quanto effettuato per la fase di previsione).

L'attuazione del processo integrato di acquisizione degli anni persona, avviato per la prima volta con il rendiconto economico 2010, ha consentito di disporre di informazioni utili per l'analisi degli scostamenti tra preventivo e consuntivo su anni persona, costi e spese relative al personale, ma soprattutto di supporto alla riconciliazione tra costi e spese di personale.

Per la raccolta dei dati relativi agli anni persona da parte dei centri di costo, i referenti delle amministrazioni si sono avvalsi del supporto dei funzionari del Dipartimento della Ragioneria Generale. In particolare, la funzione di integrazione degli anni persona è stata effettuata dal Referente del Centro di responsabilità che ha operato sulla nuova piattaforma informatica del Sistema di contabilità economica, previa conclusione delle attività di inserimento dati da parte dei centri di costo.

II.9 NOTE INTEGRATIVE AL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

Le disposizioni di cui all'art. 35 comma 2 della recente legge 196/2009 di riforma della contabilità e finanza pubblica, prevedono che al Rendiconto generale dello Stato sia allegata, per ciascuna Amministrazione, una Nota integrativa contenente l'illustrazione dei dati consuntivi delle risultanze contabilizzate.

Le Note si inseriscono all'interno del più ampio processo di programmazione che prende avvio dalla definizione generale degli obiettivi di Governo e delle priorità politiche, passa attraverso la pianificazione della performance (art. 10 del D.L.vo n.150/2009) e della formulazione delle previsioni economiche e finanziarie da parte delle Amministrazioni – compresa la successiva verifica di compatibilità delle previsioni iniziali con i vincoli e gli obiettivi di finanza pubblica di competenza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - e si definisce, dopo l'approvazione da parte del Parlamento della Legge di Bilancio, con l'elaborazione della Nota integrativa aggiornata con i dati della Legge di Bilancio. Tale processo trova la sua naturale conclusione con l'elaborazione delle Note integrative al Rendiconto generale dello Stato, che devono essere formulate in coerenza con le indicazioni contenute nella speculare nota al bilancio di previsione.

Negli ultimi anni il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha portato avanti iniziative volte, per un verso, a sensibilizzare le Amministrazioni centrali dello Stato (Ministeri) sull'importanza della compilazione delle Note preliminari (di cui all'abrogata

legge 468/1978) e, per altro verso, a rendere maggiormente espliciti ed uniformi i criteri e gli schemi utilizzati per la formulazione delle Note.

A questo scopo, in primo luogo, sono state predisposte linee guida e schemi di riferimento per la compilazione delle Note che hanno formato oggetto di appositi allegati alle circolari sulle previsioni e sul Rendiconto generale dello Stato, pubblicate annualmente dal Ministero dell'Economia e delle finanze- Ragioneria Generale dello Stato.

Per la redazione delle note preliminari relative al Rendiconto generale dello Stato, alla luce della classificazione del bilancio per missioni e programmi e delle più recenti tendenze in campo internazionale (accountability), è stato messo a disposizione un sistema di compilazione on line mediante il quale le Amministrazioni hanno rappresentato i risultati conseguiti con la gestione in riferimento agli obiettivi fissati in sede previsionale ed indicati nelle relative note preliminari e, a parità di obiettivo, hanno misurato le differenze fra quanto avevano preventivato e quanto effettivamente sostenuto, e ne hanno evidenziato le cause che sono state imputabili sia a fattori interni (organizzativi, decisionali, ...) che esterni (normativi, socio-economici generali,...).

Con le disposizioni del richiamato art. 35 della legge di riforma contabile, la Nota preliminare al Rendiconto è stata trasformata in Nota Integrativa, costituisce un allegato al Rendiconto generale dello Stato ed è organizzata in due sezioni, la prima delle quali corrisponde, nella sostanza, al contenuto delle precedenti Note preliminari, mentre la nuova sezione seconda, illustra, con riferimento al contenuto di ciascun programma di spesa, i risultati finanziari ed espone i principali fatti della gestione, motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel Rendiconto generale.

In attuazione della suddetta norma, nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, si sono svolti incontri per la realizzazione del nuovo sistema di acquisizione delle Note Integrative al Rendiconto Generale che troverà piena applicazione a partire dal Rendiconto per l'anno 2011 con particolare riguardo alla definizione dei contenuti delle due sezioni della Nota Integrativa, al Piano degli obiettivi, alla codifica degli obiettivi, al collegamento delle Priorità Politiche agli obiettivi strategici.

II.10 L'“ECO RENDICONTO”

Nel corso del 2011, per la prima volta, si è data attuazione all'articolo 36, comma 6, della legge 196/2009 di riforma della contabilità e finanza pubblica. Le disposizioni di cui all'articolo 36 prevedono che al rendiconto generale dello Stato sia allegata una “*illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali*” e che le amministrazioni forniscano al Ministero dell'economia e delle finanze le necessarie informazioni secondo schemi contabili e modalità di rappresentazione stabilite con determina del Ragioniere generale dello Stato coerenti con gli indirizzi e i regolamenti comunitari in materia. Ai fini della predisposizione della prevista determina del Ragioniere generale dello Stato e dell'attuazione della norma, nel corso del 2010 è stata avviata una sperimentazione condotta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in collaborazione con i singoli Ministeri e con il supporto dell'Istituto Nazionale di Statistica, sui dati relativi al bilancio di previsione 2010, con l'obiettivo di individuare le modalità di applicazione al bilancio dello Stato degli indirizzi comunitari e di definire, quindi, la metodologia da adottare per l'identificazione, classificazione e quantificazione delle spese ambientali. Nell'ambito di tale sperimentazione sono stati individuati per il bilancio di previsione 2010 i capitoli e i piani gestionali di ciascun Ministero che contengono del tutto

o in parte spese ambientali secondo le definizioni e le classificazioni comunitarie. Tale lavoro è stato assunto come base di riferimento per la rendicontazione delle spese ambientali a consuntivazione dell'esercizio 2010 e ha consentito di individuare la metodologia di riferimento, descritta nella determina del Ragioniere generale dello Stato n. 39816, del 18 marzo 2011. Le informazioni sulle spese ambientali fornite dalle amministrazioni sono state elaborate e rappresentate in forma aggregata in un'apposita sezione della Relazione illustrativa del Conto del bilancio 2010.

Sebbene la Legge 196/2009 non preveda l'illustrazione delle spese a finalità ambientale così individuate anche nel documento allegato alla Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio, si è ritenuto opportuno tenere in considerazione le prescrizioni della nuova previsione normativa, rappresentando le spese ambientali anche in fase di Disegno di Legge di Bilancio in modo coerente con gli schemi e le rappresentazioni adottati per la rendicontazione delle spese ambientali a consuntivo. Le informazioni illustrate nella Relazione illustrativa al Disegno di Legge di Bilancio sono quindi il risultato di una prima sperimentazione volta a fornire un quadro delle previsioni di spesa ambientale per gli esercizi finanziari 2012-2014 secondo le classificazioni adottate ai fini dell'attuazione dell'articolo 36, comma 6 della Legge 196/2009.

III. ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA

III.1 RUOLI E COMPITI DELL'ATTIVITÀ DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA

La riforma della legge di contabilità (L.196/2009) ha attribuito un ruolo centrale all'attività di analisi e valutazione della spesa al fine di garantire un supporto al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e di consentire il monitoraggio delle misure poste in essere, nonché promuovere un più efficiente impiego delle risorse. Il riferimento a esperienze maturate in ambito nazionale e internazionale ha fatto sì che la legge di riforma disponesse l'affiancamento di una valutazione dei risultati effettivamente raggiunti, volta a individuare aree di inefficienza della spesa stessa e di inefficacia delle politiche perseguite, al tradizionale controllo giuridico - contabile, basato su vincoli ex-ante sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica ex-post della correttezza procedurale.

Dopo la realizzazione di un primo programma straordinario di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato promosso con la legge finanziaria per il 2007 (L. 296 del 27 dicembre 2006, art. 1, comma 480), il soggetto istituzionale per lo svolgimento di tali compiti di spending review è stato individuato in via permanente nel Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in base alla legge finanziaria per il 2008 (L. 244 del 24 dicembre 2007, art. 3, commi 67-73).

In base all'articolo 39 della legge 196/2009, è stato individuato nei "nuclei di analisi e valutazione della spesa" l'ambito di collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le singole amministrazioni centrali dello Stato.

I nuclei hanno lo scopo di individuare e quantificare i principali fattori che ostacolano l'allocazione ottimale e l'utilizzo efficiente delle risorse da parte delle amministrazioni centrali dello Stato, nonché verificare l'efficacia delle misure disposte nella legge di stabilità, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa. Essi sono chiamati a verificare l'articolazione dei programmi, la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi, nonché a formulare proposte per l'accorpamento e razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i programmi (articolo 39, comma 2).

La composizione e le modalità di funzionamento dei nuclei sono state definite con il decreto del 22 marzo 2010 del Ministro dell'economia e delle finanze¹⁸, che ha previsto che nell'ambito dei nuclei vengano anche ricomprese parte delle attività finalizzate all'attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40 della L.196/2009). In tale contesto i nuclei avanzano proposte in merito alla revisione delle missioni e dei programmi, all'individuazione delle azioni sottostanti i programmi e alla programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi da conseguire in ciascun settore. Altra prerogativa dei nuclei consiste nel fornire supporto alla definizione di proposte di rimodulazione delle risorse iscritte in bilancio e nell'elaborazione di

¹⁸ Vedi *Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze 22 marzo 2010, concernente l'individuazione della composizione e la disciplina delle modalità di funzionamento dei nuclei di analisi e valutazione della spesa emanato a norma dell'art. 39, comma 1, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196*

metodologie per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi di spesa.

I nuclei devono, inoltre, fornire attività di supporto per la misurazione del livello di erogazione dei servizi pubblici e della quantità e qualità di intervento associato a ciascun programma di spesa. In tal senso sono chiamati a effettuare proposte per l'individuazione di indicatori appropriati a rappresentare gli obiettivi intermedi e finali da collegare alle note integrative del bilancio dello Stato in fase di previsione e di rendicontazione.

Per i fini sopra descritti, il Ministero dell'economia e delle finanze condivide, con le amministrazioni centrali dello Stato, una specifica sezione della banca dati delle amministrazioni pubbliche (articolo 13 della L.196/2009).

Il decreto istitutivo dei nuclei dispone che essi siano composti da cinque rappresentanti dell'amministrazione, da cinque rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e che il coordinamento dell'attività sia affidato al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Alle riunioni dei nuclei partecipa per la Presidenza del Consiglio dei ministri anche un rappresentante del Dipartimento della funzione pubblica, al fine di meglio coordinare l'attività di analisi e valutazione della spesa con la riforma della pubblica amministrazione operata attraverso il decreto legislativo 150/2009.

In dettaglio la composizione di ciascun nucleo è la seguente:

- per il Ministero dell'economia e delle finanze:
 - quattro dirigenti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
 - un dirigente individuato nell'ambito del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato o degli altri Dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle specifiche caratteristiche del settore di spesa interessato;
- per l'Amministrazione centrale dello Stato:
 - un dirigente con competenze sul bilancio finanziario e la contabilità economica;
 - un dirigente con competenze sulle basi informative e statistiche;
 - tre dirigenti con competenze sui settori di spesa dell'Amministrazione.

La composizione dei nuclei¹⁹ è stata aggiornata, come disposto dal decreto istitutivo, in base alla determina n. 6521 del 1 febbraio 2012 del Ragioniere Generale dello Stato con le integrazioni e le modifiche riportate nei tredici allegati che ne costituiscono parte integrante. Sono state considerate sia le integrazioni, come nel caso delle nomine pervenute dal Dipartimento della funzione pubblica mancanti nel decreto di composizione dei nuclei, che le modifiche intervenute a seguito delle segnalazioni delle amministrazioni presenti nei nuclei.

Le attività in carico ai nuclei sono anche funzionali alla stesura del Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato (articolo 41) da produrre entro il 20 luglio 2012 il cui contenuto deve: illustrare la composizione e l'evoluzione della spesa, individuando eventuali aree di inefficacia e inefficienza, anche attraverso la valutazione dei risultati storici; proporre indicatori di risultato da adottare per valutare il conseguimento

¹⁹ La composizione dei Nuclei è stata definita dal Decreto del 23 dicembre 2010 del Ministro dell'economia e delle finanze.

degli obiettivi delle amministrazioni e accrescere la qualità dei servizi pubblici, per i quali fornire anche la base analitica per il monitoraggio ex post; effettuare proposte di possibili riallocazioni della spesa; fornire la base analitica per la programmazione su base triennale delle iniziative e delle risorse su obiettivi verificabili, anche basandosi sul controllo di gestione dei risultati.

I nuclei si sono insediati alla fine del primo semestre 2011 e hanno predisposto i programmi di lavoro entro luglio 2011, secondo le disposizioni del decreto di costituzione e secondo quanto indicato nel decreto legislativo 123/2011, includendo la tempistica delle attività e delle scadenze previste.

Il decreto legislativo²⁰ 123/2011 recante “*Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196*”, prevede l'analisi e valutazione della spesa quale principio cui deve orientarsi l'attività delle amministrazioni nella gestione delle risorse finanziarie, finalizzata al miglioramento del grado di efficienza e efficacia della spesa pubblica anche in relazione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (articolo 4). Il decreto prevede il potenziamento delle strutture e degli strumenti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, chiamato a svolgere un ruolo innovativo nell'ambito di questo processo. I nuclei rappresentano il luogo in cui l'attività di analisi e valutazione della spesa viene svolta, come indicato al Titolo V del decreto legislativo 123/2011, che ne specifica le modalità di funzionamento, fornisce indicazioni per il programma di lavoro (organizzato su un orizzonte triennale e accompagnato da una relazione annuale), prospetta strumenti per sostenere l'attività dei Nuclei (la possibilità di avvalersi delle competenze di rappresentanti di altre amministrazioni e istituzioni, il ricorso a metodologie provenienti dall'analisi economica e statistica, etc.) e prevede il coinvolgimento di altri soggetti, come gli Uffici centrali di bilancio, le Ragionerie territoriali dello Stato e i Servizi ispettivi di finanza pubblica.

III.2 ULTERIORI DISPOSIZIONI NORMATIVE IN MATERIA DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA

Nell'ambito delle manovre di finanza pubblica del 2011, il legislatore ha voluto sottolineare l'importanza della riorganizzazione della spesa pubblica e fornire ulteriori indirizzi per la spending review contenuti nell'art. 9, comma 1, del decreto-legge 98/2011 e nell'art. 01, comma 4, della legge 148/2011 di conversione del decreto legge 138/2011. Le citate norme prevedono la definizione dei costi, dei fabbisogni dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali e degli uffici periferici dello Stato, nonché l'individuazione di eventuali criticità inerenti la produzione e l'erogazione dei servizi pubblici. La definizione dei fabbisogni dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato andrà coordinata con il Programma per la riorganizzazione della spesa, previsto dall'art. 01 della legge 148/2011, contenente le linee-guida per l'integrazione operativa delle agenzie fiscali, la razionalizzazione di tutte le strutture periferiche dell'amministrazione dello Stato e la loro tendenziale concentrazione in un ufficio unitario a livello provinciale, il coordinamento delle attività delle forze dell'ordine, l'accorpamento degli enti della previdenza pubblica, la razionalizzazione dell'organizzazione giudiziaria civile, penale, amministrativa, militare e

²⁰ Maggiori approfondimenti sul decreto legislativo in oggetto sono disponibili nel capitolo VI relativamente alla delega per la riforma e il potenziamento dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa (art. 49).

tributaria a rete, la riorganizzazione della rete consolare e diplomatica. A riguardo delle prescrizioni contenute nelle manovre 2011, è stata inoltre predisposta una proposta di atto di indirizzo sul fabbisogno standard dei programmi di spesa e degli uffici periferici nell'ambito della spending review ai sensi delle disposizioni di razionalizzazione della spesa e di superamento del criterio della spesa storica contenute nei decreti legge n. 98/2011 e n. 138/2011.

In base alle innovazioni introdotte, in particolare quelle riguardanti la definizione dei fabbisogni dei programmi di spesa del bilancio dello Stato, la spending review dovrebbe istituire accordi triennali tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni centrali dello Stato, attuando pienamente quanto previsto ai sensi del comma 5, art. 9 del decreto-legge n. 98/2011 e nella delega al Governo di cui all'articolo 40 della legge n. 196/2009. Gli accordi triennali, basati sui fabbisogni individuati, devono contenere le proposte normative dei singoli Ministeri individuate per conseguire la convergenza verso gli obiettivi finanziari, nonché gli obiettivi di quantità e qualità di beni e servizi offerti.

Il grado di conoscenza del bilancio e dei processi acquisti nell'ambito dei nuclei costituisce un elemento imprescindibile per l'attuazione di un sistema di limiti alla spesa da fissare per ciascuna Amministrazione, in linea con quanto previsto dall'articolo 40 della riforma di contabilità e finanza pubblica. La fissazione di tali limiti, ma soprattutto la loro effettiva sostenibilità, necessita che le risorse assegnate a ciascun Ministero, in coerenza con il più ampio quadro di finanza pubblica, siano adeguate alle attività e agli obiettivi richiesti alle stesse Amministrazioni in termini di produzione di beni e di erogazione di servizi, ovvero ai loro reali fabbisogni. Al contrario, dato un certo ammontare di risorse disponibili, la fissazione degli obiettivi dovrà essere adeguatamente commisurata agli stanziamenti assegnati ad ogni Ministero.

Tale compito non è scevro di difficoltà e richiede tempi non necessariamente brevissimi. Si tratta di porre le basi per l'avvio di un processo continuativo volto all'individuazione delle aree di inefficienza della spesa e di inefficacia delle politiche. In questo schema le Amministrazioni devono essere maggiormente responsabilizzate nell'attuazione delle misure di loro competenza, eventualmente anche attraverso un opportuno sistema di incentivi.

III.3 IL PROGRAMMA DI LAVORO DEI NUCLEI DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA

I programmi di lavoro dei nuclei predisposti a luglio 2011 e inviati al Ministro dell'economia e delle finanze e al Ministro competente, prevedono alcuni temi trasversali e temi specifici individuati dalle amministrazioni interessate. In base al decreto istitutivo dei nuclei l'invio di tali programmi ai ministri viene fatto per ricevere eventuali proposte che servano a riorientare l'attività dei nuclei stessi in caso l'autorità politica individui ulteriori esigenze ritenute prioritarie. Le tematiche trasversali individuate sono:

- supporto per il completamento della delega dell'articolo 40 della legge 196/2009;
- analisi della spesa per consumi intermedi e approfondimento sulla formazione dei debiti pregressi, secondo il disposto della circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 38 del 15/12/2010;
- individuazione di indicatori di risultato da associare ai programmi di spesa;
- analisi dei fabbisogni delle strutture periferiche delle Amministrazioni dello Stato.

Per la predisposizione dei programmi di lavoro dei nuclei, al fine di condividere tra tutti i componenti dei gruppi stessi gli obiettivi e le specifiche attività da sviluppare, è stato necessario un intenso lavoro attraverso numerose riunioni plenarie. I nuclei di analisi e valutazione della spesa hanno poi avviato le proprie attività sulla base di tali programmi, prevedendo anche l'organizzazione del lavoro attraverso sottogruppi con personale delle amministrazioni esperto delle materie, anche non facente parte direttamente del nucleo stesso, come disposto anche dall'articolo 25 del decreto legislativo 123/2011.

L'approfondimento dei debiti pregressi, quale compito dei nuclei, è stato individuato in maniera specifica dal decreto legislativo n. 123/2011 (articolo 25, comma 3) che prevede lo svolgimento della verifica di tale attività²¹, con riferimento all'analisi delle cause di formazione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali e alle proposte di revisione delle correlate procedure di spesa.

Relativamente alle strutture periferiche dei Ministeri, in parallelo alle interlocuzioni svolte nell'ambito dei Nuclei, è stata avviata un'attività istruttoria per individuare e valorizzare alcune fonti di dati derivanti da rilevazioni strutturali disponibili all'interno del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato che, con appropriati approfondimenti relativi alle modalità di rilevazione, all'eshaustività delle fonti e alla qualità dell'informazione, potrebbero essere utilizzate per monitorare la dotazione di risorse e la spesa della periferia.

Con riferimento alla verifica delle autorizzazioni di spesa funzionali al riordino/accorpamento normativo, sono in corso, per alcuni Ministeri e per particolari aree di spesa, attività di verifica della coerenza tra i piani gestionali dei capitoli di bilancio e le norme di autorizzazione.

Come disposto dal DM MEF 22 marzo 2010, art.3, commi 1 e 3, entro il mese di gennaio 2012, i nuclei hanno esposto il lavoro svolto tramite una relazione inviata al Ministro dell'economia e delle finanze e ai rispettivi Ministri.

Per quanto concerne le singole Relazioni annuali predisposte con riferimento ai Programmi di lavoro per il triennio 2011-2013, approvati a luglio 2011, si riportano di seguito le sintesi delle principali attività in corso nell'ambito dei nuclei di analisi e valutazione della spesa.

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze si è insediato in occasione della prima riunione plenaria avvenuta il 14 luglio 2011.

Il Ministero dell'economia e delle finanze presenta specifiche peculiarità relative all'attività svolta dovuta alla quantità di risorse dedicate alla Missione del "*Debito pubblico*"; il resto delle risorse risulta essere distribuito in quote non sempre rilevanti su molte altre Missioni principalmente in qualità di trasferimento ad altri enti, sia a livello centrale (quali organi costituzionali e di rilievo costituzionale) sia agli altri livelli di governo (amministrazioni locali, enti di previdenza) a cui è demandata la gestione operativa degli interventi posti a carico dello Stato. Nonostante le particolari e circoscritte competenze di politica e programmazione economico-finanziaria, di politiche, processi e adempimenti di bilancio e di politiche fiscali, il bilancio presenta una gran quantità di programmi con

²¹ Tale attività è prevista dall'articolo 9 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, e dall'articolo 9 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

allocazioni minime riferibili a funzioni e competenze proprie di altri Ministeri. Nell'ambito del Programma di lavoro del Nucleo è stata avviata un'attività di analisi finalizzata proprio a individuare una migliore allocazione delle risorse puntando a mantenere nel bilancio prioritariamente le risorse attribuibili alle funzioni proprie del Ministero dell'economia e delle finanze, e modificandone la struttura a favore dei Ministeri che detengono, come attività istituzionale, le competenze specifiche di settore. Il lavoro avviato si pone come propedeutico al completamento della delega dell'art. 40 della L. 196/2009 relativamente alla riforma del bilancio dello Stato, da effettuare secondo quanto sarà stabilito dalle linee guida di prossima formulazione da parte della RGS. L'esercizio della delega sarà efficace solo se potrà avvalersi di un'analisi dettagliata e una revisione dei programmi di spesa attenta ai contenuti in termini di autorizzazioni di spesa e al rispetto delle competenze specifiche attribuite ai singoli Ministeri.

Altra attività di analisi ha riguardato il fenomeno dei debiti pregressi. Si è proceduto a verificare la coerenza dei dati comunicati dall'amministrazione secondo la circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 38/2010²². È stato così possibile individuare i debiti pregressi per la categoria economica dei consumi intermedi da trasmettere ai fini della predisposizione del decreto di riconoscimento dei debiti pregressi a cui dare la necessaria copertura finanziaria. Il Nucleo, nel quadro delle tematiche comuni a tutti i nuclei che costituiranno oggetto di approfondimento nel Rapporto sulla spesa 2012, procederà a un'analisi delle tipologie di debiti più ricorrenti, verificando la possibilità di prevedere un adeguamento degli stanziamenti o proponendo operazioni di razionalizzazione della spesa stessa. A tale scopo uno dei gruppi di lavoro in cui si articola l'attività del Nucleo, provvederà ad effettuare una preliminare analisi sui relativi capitoli di spesa e in particolare per la categoria economica consumi intermedi.

Infine, rispetto all'attività di individuazione di indicatori di risultato e di contesto, comune a tutti i nuclei, è iniziato il processo di individuazione di indicatori esclusivamente per le missioni proprie del MEF, a cui afferisce per il 2012 circa l'85 per cento degli stanziamenti; si tratta delle missioni: "*Debito pubblico*", "*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*" e "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*". Il Nucleo ha poi concordato di avviare il lavoro iniziando dalle ultime due missioni, rimandando a un successivo momento, data la complessità della materia, l'analisi della missione relativa al "*Debito pubblico*" corrispondente al 56 per cento delle risorse stanziare.

MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa per il Ministero dello Sviluppo Economico si è insediato in occasione della prima riunione tenutasi il 15 giugno 2011.

Il Nucleo del Ministero dello Sviluppo Economico si è dotato di un programma di lavoro triennale già condiviso ed approvato. Il programma si compone di una parte generale concernente tematiche comuni a tutte le Amministrazioni centrali oggetto di spending review ed una parte speciale di approfondimento su temi specifici. Nel corso dei primi mesi di lavoro le attività si sono concentrate sulla parte generale del programma i cui risultati potranno confluire nel Rapporto di analisi e valutazione della spesa, come previsto dall'articolo 41 della Legge 196/2009.

²²<http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2010/Circolare-del-15-dicembre-2010-n-38.pdf>

In generale, nonostante la discreta partecipazione agli incontri del Nucleo da parte dei rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico, non è stato possibile rispettare sempre le scadenze previste dal programma di lavoro.

La spesa per consumi intermedi è stata oggetto di osservazione da parte del gruppo in quanto, dopo i redditi da lavoro dipendente, rappresenta l'aggregato più rilevante delle spese di funzionamento dell'amministrazione. L'Amministrazione sta procedendo ad una ricognizione, per ciascun centro di responsabilità, delle spese per consumi intermedi a partire dall'esercizio 2008. Tuttavia, ad oggi tali dati non sono ancora disponibili per l'analisi da parte del gruppo. L'obiettivo dell'attività è di verificare gli sforzi già compiuti nella direzione del contenimento della spesa ed individuare, per quanto possibile, ulteriori spazi di razionalizzazione.

È in corso un'attività di ricognizione della spesa delle strutture periferiche del Ministero. In particolare, al momento si segnala una buona collaborazione del Dipartimento per le Comunicazioni che sta procedendo alla trasmissione dei dati necessari per le successive analisi. Di concerto con l'Amministrazione si è concordato di compilare uno schema di rilevazione comune degli indicatori associati ai programmi di spesa. Allo stato attuale, con la sola eccezione degli indicatori del programma 11.7 *“Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione”*, non sono stati trasmessi gli indicatori relativi ai restanti programmi di spesa di competenza del Ministero.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa per il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali si è insediato in occasione della prima riunione tenutasi l'8 giugno 2011.

L'attività svolta nel corso del 2011 ha comportato un ampio confronto con molte Direzioni generali del Ministero sui seguenti temi:

- raccolta e misurazione di indicatori di risultato e di fabbisogno di intervento per i programmi di spesa del Ministero
- analisi della spesa delle strutture periferiche del Ministero
- individuazione di criticità del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione

Gli sforzi congiunti hanno consentito di definire una prima proposta di indicatori per sei Programmi del bilancio. Con l'eccezione del Programma relativo alle politiche previdenziali, si tratta dei Programmi che hanno una maggiore rilevanza in termini di servizi / interventi. L'esercizio di individuazione degli indicatori è svolto in una logica a consuntivo (in serie storica dal 2008 all'ultimo anno disponibile) e in relazione all'attuale articolazione del bilancio. Nel caso di alcune politiche, sono coinvolte nell'effettiva erogazione del servizio o gestione dell'intervento diversi soggetti, per la condivisione delle competenze tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Enti locali) o il trasferimento delle risorse ad altre pubbliche amministrazioni con autonomia finanziaria e gestionale (come nel caso dell'INPS). In questi casi si è scelto di seguire un criterio di prevalenza, ossia di associare indicatori agli interventi in cui il MLPS è il principale finanziatore o in cui allo Stato è affidato il compito di tutelare un livello essenziale di prestazione sul territorio nazionale. Nella scelta degli indicatori si cerca inoltre di tenere conto dell'effettiva consistenza dei fondi e delle evoluzioni che potrebbero derivare dalla completa attuazione del federalismo fiscale. Gli indicatori per i quali non è ancora disponibile una quantificazione richiedono nei prossimi mesi: a) la collaborazione delle Direzioni generali

del MLPS che non sono ancora state interamente coinvolte nell'esercizio; b) incontri con l'INPS per l'acquisizione di indicatori su interventi assistenziali e previdenziali a carico dei Programmi di spesa del bilancio del MLPS; c) condivisione di un metodo di rappresentazione adeguato nel caso in cui l'indicatore di risultato misurato sia attribuibile a più programmi che concorrono al finanziamento del servizio.

Il Ministero svolge attraverso i propri uffici territoriali, oltre alla fondamentale attività ispettiva, altre attività, anche tra loro integrate, di rilevante impatto sulla realtà sociale e lavorativa dei contesti territoriali. Il vigente D.P.R. di riorganizzazione nel disciplinare l'articolazione territoriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, prevede che – nell'ambito delle attribuzioni indicate all'articolo 45, del decreto legislativo n. 300/1999 – la rete degli uffici sia organizzata in Direzioni regionali, che svolgono funzioni amministrative, di coordinamento e di collegamento strategico con gli interlocutori istituzionali, nonché compiti di gestione centralizzata, in ambito regionale, relativamente alle risorse umane e a quelle finanziarie e strumentali, e Direzioni territoriali (in genere con bacini di utenza provinciali), incaricate di svolgere i fondamentali compiti istituzionali di carattere tecnico-operativo. In questa prima fase, è stata avviata una ricognizione dei dati disponibili sulla dotazione di risorse umane e finanziarie degli uffici, nonché sul volume di attività svolto, che potranno essere utili per effettuare esercizi di benchmarking e di analisi dell'efficienza relativa tra strutture:

Una prima indagine relativa al Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n.185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, che attualmente ricopre un ruolo rilevante nell'ambito delle più recenti misure volte a sostenere il reddito in caso di sospensione o perdita del lavoro, ha messo in evidenza l'esistenza di un insieme complesso e variegato di interventi e di un consistente accumulo di residui derivante anche dalle peculiarità procedurali della gestione. All'interno del Fondo è confluito il cd. Fondo per l'occupazione istituito nel 1993 (D.L. 148/1998 convertito in L. 236/1993) al fine di finanziare misure straordinarie di politica attiva del lavoro intese a sostenere i livelli occupazionali. Il Fondo attualmente è alimentato da risorse autorizzate nel corso degli anni pregressi da specifiche leggi di settore oltreché dai finanziamenti annuali stabiliti attraverso la legge finanziaria (oggi legge di stabilità). I destinatari di tali interventi sono lavoratori, imprese, Comuni, Regioni ed enti pubblici. I trasferimenti per le prime due categorie avvengono soprattutto attraverso Enti di previdenza.

Lo stanziamento di competenza del Fondo, comprensivo dell'incremento previsto dalla legge di stabilità 2012, è pari a circa 1.6 mld di euro.

L'esame effettuato dal Nucleo ha riguardato, principalmente, gli aspetti gestionali e la struttura del Fondo ed ha messo in evidenza la necessità di una maggiore flessibilità dello stesso anche per rendere più agevole un monitoraggio per linee di intervento. Sono emerse nel corso dei lavori alcune ipotesi di modifica del capitolo sintetizzabili in tre punti:

- eventuale variazione della classificazione economica del Fondo, prevedendo, ad esempio, uno spostamento dal titolo II – conto capitale al titolo I - parte corrente dei trasferimenti a enti di previdenza e assistenza sociale;
- eventuale depurazione del capitolo da interventi che non sono propriamente legati alle finalità del Fondo e non rappresentano oneri inderogabili;
- rafforzamento dell'attività di monitoraggio del flusso di spesa.

Una delle problematiche del Fondo è attribuibile al disallineamento tra il momento in cui le somme vengono impegnate, la rendicontazione da parte degli enti previdenziali coinvolti e l'effettiva erogazione della spesa. In questo ambito il MLPS accantona le risorse destinate agli enti previdenziali tramite un decreto di impegno, mediante il quale si assume in sostanza l'obbligo di pagare, mentre gli Enti previdenziali, in particolare l'INPS, sono in grado di rendicontare, a causa delle proprie procedure gestionali, solo in tempi successivi. Il fenomeno del disallineamento temporale dei trasferimenti concorre alla formazione di residui passivi. Nel 2011, grazie a uno sforzo specifico del MLPS di analisi degli impegni, attraverso un esame di dettaglio dei residui passivi in essere, si è proceduto all'individuazione delle obbligazioni effettivamente dovute, consentendo la cancellazione di una parte di essi che, conseguentemente, sono diventati economie di bilancio. Le ripercussioni per il bilancio sono state particolarmente rilevanti.

Il MLPS trasferisce all'INPS somme a valere su vari capitoli di spesa, oltre quello del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, per l'erogazione di numerosi altri benefici relativi a interventi di tipo assistenziale e di sostegno alle gestioni previdenziali. Le spese di amministrazione sostenute per tale attività sono poste a carico dello Stato, ma non risulta che siano definiti criteri omogenei sulla "tariffazione" per tipologia di intervento o sul totale dell'attività svolta. Negli ultimi anni le spese di amministrazione della GIAS sono cresciute notevolmente. Pertanto è opportuno rivedere i meccanismi attuali alla luce di una razionalizzazione che possa anche conseguire risparmi per lo Stato.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero della giustizia si è insediato in occasione della prima riunione plenaria avvenuta il 24 giugno 2011.

Nei primi mesi l'attività del Nucleo ha riguardato, secondo il Programma triennale approvato nel luglio 2011, prioritariamente l'avvio dell'attività di definizione di indicatori di risultato e di contesto da associare ai programmi di spesa. L'approccio adottato ha previsto un lavoro di coordinamento tra i diversi Dipartimenti dell'amministrazione, nell'ottica di costruire un sistema di indicatori integrato che possa attingere dalle fonti esistenti all'interno dell'amministrazione e da nuovi fonti, sempre interne, che nei prossimi mesi potranno essere sviluppate sulla base del sistema del controllo di gestione e del sistema di valutazione della performance. L'integrazione dei diversi sistemi consentirà una visione organica delle finalità legate alla Direttiva del Ministro, dei collegati obiettivi, delle attività svolte per il loro raggiungimento e infine dei risultati ottenuti. Si è poi proceduto, attraverso riunioni di sottogruppi alla ricognizione delle fonti statistiche e amministrative disponibili per i tre settori di interesse corrispondenti ai tre programmi di spesa del bilancio del Ministero della giustizia (*"Amministrazione penitenziaria"*, *"Giustizia civile e penale"*, *"Giustizia minorile"*). Nei prossimi mesi si procederà all'elaborazione di una proposta di indicatori finalizzata a contribuire alla sezione dedicata agli indicatori di risultato per i Programmi di spesa del Bilancio dello Stato prevista nel Rapporto sulla spesa del 2012.

Nel quadro delle tematiche comuni a tutti i Nuclei, si è proceduto all'analisi delle informazioni sui debiti pregressi pervenute al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato secondo quanto previsto dalla già citata circolare n. 38/2010. È stato così possibile individuare i debiti pregressi per la categoria economica dei consumi intermedi da trasmettere ai fini della predisposizione del decreto di riconoscimento dei debiti pregressi a cui dare la necessaria copertura finanziaria. Nei prossimi mesi si procederà, ai fini di un

approfondimento da inserire nel Rapporto sulla spesa 2012, ad avviare l'analisi delle tipologie di debiti più ricorrenti, verificando la possibilità di prevedere un adeguamento degli stanziamenti o proponendo operazioni di razionalizzazione della spesa stessa. Per le spese di giustizia si è già proceduto ad analizzare i dati di rendiconto finanziario per gli ultimi 5 anni. Il bilancio non consente però di disporre di una sufficiente analiticità per l'identificazione delle diverse tipologie di spesa, ma solo di apprezzare l'andamento dell'intero aggregato. Nel corso degli ultimi anni la maggior parte dei debiti da parte dell'amministrazione sono sorti proprio per questa tipologia di spesa. Il Nucleo ha previsto di effettuare un approfondimento sulle spese di giustizia anche nell'ambito della prevista attività di analisi del fabbisogno delle strutture periferiche.

L'attività di analisi dei fabbisogni delle strutture periferiche, avviata nel mese di febbraio 2012, è al momento dedicata alla ricognizione dei dati di costo/spesa, di dati fisici su input e output del processo produttivo dei servizi erogati per singola struttura. Si proseguirà con la raccolta dei dati e l'avvio di analisi dei fabbisogni. La struttura periferica del Ministero della giustizia risulta essere molto complessa; si è quindi scelto di procedere, come per l'attività di definizione degli indicatori, organizzando il lavoro in sottogruppi.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero degli Affari Esteri si è riunito cinque volte nel corso dell'anno solare 2011. Oltre alle attività previste per tutti i nuclei, il programma di lavoro del MAE prevede alcuni temi specifici individuati dall'amministrazione sui settori maggiormente significativi per monitorare la qualità e l'andamento della spesa.

L'attività relativa al supporto all'amministrazione per la definizione di indicatori di risultato ha prodotto un primo documento che presenta per ciascun programma, oltre alla proposta di indicatori di risultato semplici e misurabili, anche le relative grandezze finanziarie e una descrizione delle attività sottostanti il programma stesso.

Il documento in questione è stato elaborato in prima stesura dai rappresentanti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - tenendo conto dell'entrata in vigore del DPR n. 95/2010 (Riforma dell'assetto organizzativo del Ministero Affari Esteri) e utilizzando diverse fonti: i dati presenti nell'Annuario Statistico del MAE per gli anni che vanno dal 2006 al 2010, il Piano delle Performance del MAE, gli indicatori illustrati nella Nota Integrativa 2012 del MAE e le osservazioni formulate dai rappresentanti dello stesso MAE nelle varie riunioni del Nucleo. A partire dal 2012, un'ulteriore fonte per individuare indicatori significativi sarà rappresentata dal sistema informativo del controllo di gestione del MAE per tutte le sedi all'estero.

Per quanto concerne l'approfondimento sui debiti pregressi, sono state individuate due principali tipologie di spesa che danno origine a tali obbligazioni finanziarie: le spese per il rimborso dei viaggi di congedo (personale MAE e insegnanti all'estero) e le spese per il pagamento della tariffa per lo smaltimento dei rifiuti (AMA). Nel caso delle spese per il rimborso dei viaggi di congedo del personale, considerato che l'entità di tali rimborsi dipende dalla consistenza del personale in servizio, per comprimerne l'ammontare occorrerebbe una modifica normativa. Nel caso della tariffa rifiuti, invece, poiché le politiche di contenimento dei consumi hanno ridotto gli stanziamenti di competenza per il pagamento di canoni e utenze, non è stato possibile adempiere alle obbligazioni con l'AMA

e tantomeno cercare di negoziarne una riduzione degli oneri (perché l'entità degli stessi dipende dalla superficie di occupazione degli immobili del MAE e non da altri fattori modificabili da parte dell'amministrazione).

Con riferimento all'attività relativa all'analisi del fabbisogno delle strutture periferiche, ad oggi il Nucleo MAE ha elaborato un database utilizzando le informazioni a livello di singola sede periferica contenute nell'Annuario Statistico. La ristrutturazione della rete diplomatico-consolare si è resa necessaria per far fronte alle continue restrizioni di bilancio ma anche per adeguare la rete alle nuove esigenze, rendendola più rispondente ai criteri di economicità. La chiusura dei consolati e la trasformazione della rete estera potrebbe proseguire anche nei prossimi anni, tenuto conto comunque dei limiti atti a garantire un adeguato livello di servizi per i cittadini italiani all'estero e degli esiti del più ampio esercizio di "*spending review*" nella pubblica amministrazione e al MAE. Al fine di effettuare una dettagliata analisi sull'effettivo fabbisogno delle singole sedi estere e ad integrazione di quanto già predisposto, l'Amministrazione metterà a disposizione del Nucleo, non appena saranno disponibili i dati di consuntivo 2011 disaggregati per singola sede: le spese sostenute per voce del piano dei conti (titolo, conto e sottoconto), le risorse assegnate (specificando se si tratta di risorse proprie o dell'Amministrazione) e i criteri adottati per la ripartizione di tali risorse.

L'analisi condotta sugli accordi internazionali sottoscritti dal nostro Paese ha evidenziato che gli stanziamenti previsti per la stipula di tali accordi, ricompresi nella tabella A allegata alla legge di stabilità 2011, sono progressivamente diminuiti nel corso degli ultimi esercizi finanziari, determinando spesso l'impossibilità di procedere alla ratifica di molti accordi internazionali anche nel caso in cui questi prevedevano l'impiego di importi di scarsa entità. La principale criticità riscontrata con riguardo agli accordi internazionali è risultata non tanto la loro onerosità (spesso esigua in termini di singolo accordo) quanto la loro numerosità. Sarebbe quindi opportuno adottare una classificazione che consenta di definire una "*graduatoria*" dei numerosi accordi secondo opportuni criteri (onerosità, procedura di stipula seguita, materia trattata, priorità politica). Le procedure di stipula degli accordi, inoltre, determinano spesso pesanti oneri indotti il cui impatto potrebbe essere limitato con l'adozione di un'adeguata standardizzazione di tali procedure. Inoltre in alcuni casi gli accordi internazionali potrebbero essere stati sottoscritti anche da altre amministrazioni senza il preventivo avallo del MAE. Si è riscontrata quindi la necessità di una più puntuale concertazione preventiva tra il Ministero degli Affari Esteri, il Ministero dell'economia e delle finanze e le Amministrazioni impegnate nella realizzazione degli accordi internazionali. Un'opportuna e più puntuale concertazione tra i soggetti istituzionali interessati consentirebbe, infatti, di delineare preventivamente il quadro complessivo degli accordi da realizzare, definendo l'ordine di priorità più idoneo nella realizzazione degli stessi. Fortemente avvertita è anche l'esigenza di rafforzare il preventivo coinvolgimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in particolare nelle procedure relative agli accordi che comportano rilevanti oneri a carico dello Stato. Al riguardo, il Ministero degli Affari Esteri ha predisposto una bozza di circolare intesa a definire nel dettaglio le procedure relative alla conclusione di accordi internazionali.

L'attività relativa alla dematerializzazione dei documenti contabili si è concretizzata in un'approfondita analisi delle problematiche che hanno fino a oggi impedito l'applicazione delle procedure di dematerializzazione per alcune tipologie di documenti contabili. Dall'analisi svolta nell'ambito del Nucleo è emerso che la progressiva applicazione delle procedure di dematerializzazione può consentire una consistente ulteriore riduzione dei costi, anche se per i corrieri diplomatici in arrivo dalle sedi estere si è registrato nel secondo

semestre 2011 un aumento delle spese dovuto proprio all'invio di documenti contabili non ancora dematerializzati. A tal riguardo è in corso di predisposizione un documento utile per la quantificazione di tali risparmi, è stato, inoltre, deciso l'avvio della sperimentazione di ulteriori attività in tale ambito.

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITÀ E DELLA RICERCA

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca si è insediato in occasione della prima riunione plenaria avvenuta il 10 giugno 2011.

Le attività del Nucleo nel corso del 2011 si sono concentrate sui seguenti temi:

- raccolta e misurazione di indicatori di risultato e di fabbisogno di intervento per i programmi di spesa del Ministero;
- analisi della spesa delle strutture periferiche del Ministero;
- problematiche attinenti al finanziamento e al funzionamento delle istituzioni scolastiche
- accumulo di residui perenti per la ricerca e tempistica delle riassegnazioni.

Al fine di contribuire al rafforzamento della funzione allocativa del bilancio sono stati individuati e quantificati circa 200 indicatori significativi sull'attività dell'amministrazione, la domanda di servizi e la quantità e qualità di offerta realizzata, nonché i fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti le Missioni e Programmi del bilancio del MIUR. L'attività ha comportato un ampio confronto con molte Direzioni generali e un sostenuto impegno da parte del Servizio Statistico del MIUR. Gli indicatori relativi all'istruzione scolastica tengono in considerazione anche quelli prodotti dall'INVALSI e gli indicatori della ricerca sono stati individuati in collaborazione con l'ANVUR. Va tuttavia sottolineato, anche per la continuazione di questo tipo di esercizio nel futuro, che la stabilità della struttura delle Missioni / Programmi da un esercizio finanziario all'altro è un presupposto importante per agevolare la lettura e l'utilizzo degli indicatori anno per anno.

È stato istituito un gruppo di lavoro interno al MIUR per analizzare l'andamento delle spese sostenute dagli Uffici Scolastici Regionali (USR) al fine di individuare le motivazioni di spesa rispetto alle attività svolte. La tematica è di particolare interesse vista anche una concentrazione di debiti pregressi rilevati presso tali strutture e potrà contribuire a definire un modello per la ripartizione tra uffici delle risorse disponibili sui capitoli di spesa relativi al loro funzionamento in base al carico di lavoro operativo di ciascuno (rappresentato tramite variabili sul numero degli alunni, il numero dei punti di erogazione del servizio scolastico, il numero di personale e il numero di sedi e di strutture servite dagli uffici) e sul dimensionamento degli uffici stessi (in termini di sedi, metri quadri, dipendenti, utenze e oneri fiscali), guardando in maniera comparativa anche alle strategie più efficienti messe in atto. È prevista la stesura di un primo documento di indirizzo entro la fine di aprile 2012. Il Nucleo, una volta definito dal MIUR il nuovo metodo di ripartizione delle risorse, sarà chiamato a monitorare il raggiungimento dei nuovi target di spesa e di personale da parte delle singole strutture.

Nonostante le rilevanti modifiche intervenute nell'ambito del meccanismo di finanziamento delle istituzioni scolastiche a partire dal 2007, permangono criticità nella programmazione finanziaria e nella gestione delle risorse destinate al funzionamento ordinario delle scuole. Negli ultimi anni, stabilmente, circa il 40 per cento delle scuole si

trova a fine anno in una situazione di liquidità tale da non poter soddisfare gli impegni già presi. Inoltre, un forte accumulo di residui attivi riferibili anche a esercizi lontani (precedenti al 2006) nuoce a una corretta programmazione delle risorse. Sulla base dei dati della rilevazione ad hoc effettuata dai revisori scolastici della RGS a metà 2011, i residui attivi non riscossi alla fine di marzo 2011 ammontavano a circa 1,4 mld di euro, attribuibili in larga quota a supplenze brevi. Alla stessa data l'ammontare da finanziare per impegni già presi (residui passivi) era pari a circa 1 mld di euro, prevalentemente concentrate nelle categorie relative all'acquisto di servizi di pulizia, al pagamento di contributi assistenziali e previdenziali ed oneri fiscali. L'analisi aggregata del fenomeno non consente tuttavia di apprezzare l'ampia variabilità dello stato dei singoli bilanci scolastici, né di individuare possibili soluzioni per un risanamento della situazione generale che proceda in maniera "mirata", ovvero tenendo conto delle diverse esigenze che si sono venute a creare cercando di incentivare una maggiore trasparenza e comportamenti "virtuosi" da parte delle scuole. Al fine di valorizzare le informazioni dei bilanci scolastici appare opportuno un "risanamento" complessivo della situazione attraverso una depurazione dei crediti non esigibili che potrebbero esservi contenuti e un monitoraggio più stringente per evitare un nuovo accumulo di "situazioni non controllabili". Un'informatizzazione dei flussi informativi tra i diversi soggetti interessati contribuirebbe a rendere più efficaci le attività di monitoraggio delle scuole, a definire su basi più solide gli stanziamenti e ad intervenire puntualmente nei casi in cui siano necessarie azioni rimediali, affinché si possano prevenire le criticità che ri-emergono annualmente. La disponibilità dei dati mensili dei bilanci scolastici nel datawarehouse del MIUR potrebbe consentire di individuare le situazioni anomale e dare indicazioni più mirate ai revisori scolastici su dove focalizzare l'attenzione nello svolgimento dell'attività di controllo durante le visite presso le scuole. Il Nucleo ha avanzato una proposta di includere la lista di indicatori strutturali e finanziari proposti in schede riassuntive prodotte automaticamente a partire dal datawarehouse MIUR / Athena per meglio indirizzare l'attività di revisione nelle scuole (anche tramite individuazione di parametri, segnalazione di aree di criticità, etc.) e analisi degli scostamenti.

La riduzione dei tempi di conservazione dei residui in bilancio ha avuto effetti di incremento dei residui perenti per gli interventi nel campo della ricerca, che al 31.12.2010 rappresentavano oltre 2 mld di euro. È stata, inoltre, predisposta una rassegna degli interventi per la ricerca di base e per la ricerca applicata e un'analisi della tempistica dei decreti di rassegnazione.

MINISTERO DELL'INTERNO

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa per il Ministero dell'interno si è insediato in occasione della prima riunione tenutasi il 28 giugno 2011. Nei primi mesi, le attività del nucleo sono state dedicate prevalentemente alla predisposizione del programma di lavoro per il triennio 2011-2013, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del DM MEF 22 marzo 2010 e all'avvio delle attività ritenute prioritarie. Nell'ambito del programma di lavoro sono state individuate attività comuni a tutti i Nuclei di analisi e valutazione della spesa (supporto per il completamento della delega dell'articolo 40 della L.196/2009; analisi della spesa per consumi intermedi; approfondimenti sui debiti pregressi; analisi dei fabbisogni delle strutture periferiche; analisi dei fabbisogni dei programmi di spesa; individuazione di indicatori da associare ai programmi di spesa) e approfondimenti di tematiche specifiche del Ministero individuate dalla stessa amministrazione.

In coerenza con il programma di lavoro e le priorità individuate, nel corso del 2011 si sono avviate alcune attività.

Un'attività ha riguardato l'individuazione di indicatori da associare ai programmi di spesa da rappresentare nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 41, comma 3, lettera b, della L. 196/2009. Con riferimento ai principali settori e programmi di spesa dell'amministrazione, è stato avviato un lavoro di individuazione di indicatori rilevati in serie storica relativi essenzialmente ai fenomeni su cui la politica dei programmi di spesa può avere influenza e alle determinanti del fabbisogno (indicatori di contesto), e di indicatori relativi al volume dei prodotti e dei servizi erogati (indicatori di risultato). Tali indicatori fanno riferimento alle Missioni: 002 "*Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio*", 007 "*Ordine pubblico e sicurezza*", 008 "*Soccorso civile*", 027 "*Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti*".

È stata avviata anche un'analisi dei debiti pregressi dell'amministrazione formatisi negli anni 2009 e 2010 e oggetto di ripiano nel corso del 2011. In particolare, si è impostata un'attività di studio e approfondimento delle informazioni fornite dall'amministrazione con il Rapporto sull'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa, trasmesso ai sensi della già citata circolare n. 38/2010, in merito ai debiti fuori bilancio e alle principali cause di formazione. L'attività ha come obiettivo principale l'analisi delle cause di formazione dei debiti, delle iniziative poste in essere per contrastare il fenomeno e la formulazione di proposte per la revisione delle procedure di spesa ai fini di evitare la formazione di debiti fuori bilancio.

È inoltre proseguita l'attività di analisi della spesa per il Dipartimento dei Vigili del Fuoco, già avviata in precedenza dal gruppo di lavoro costituito con Determina del Ragioniere generale dello Stato n. 25177 del 27 febbraio 2009. Si è proceduto all'aggiornamento con gli ultimi dati disponibili di una banca dati di notevoli dimensioni predisposta con l'obiettivo generale di effettuare analisi funzionali al conseguimento di un effettivo miglioramento dell'efficienza e dell'allocatione della spesa del Dipartimento dei Vigili del Fuoco e con l'obiettivo particolare di determinare fabbisogni standard per lo stesso Dipartimento. Sulla base delle informazioni raccolte sono state predisposte delle prime analisi che forniscono un quadro generale dell'articolazione dei comandi provinciali dei Vigili del Fuoco, delle attività da essi svolte e del contesto nel quale operano. Tale quadro mette in evidenza l'elevato grado di differenziazione tra i singoli comandi in termini di dotazioni umane e strutturali, di servizi resi o di interventi effettuati, di modalità di erogazione di tali servizi ed interventi, cercando di correlare tali diversità con parametri di contesto, quali il bacino di utenza dei comandi (in termini di popolazione residente) o la densità di popolazione e fattori determinanti del rischio (quali ad esempio la concentrazione industriale, la presenza sul territorio di imprese soggette a rischio di incidente rilevante, l'estensione della superficie boscata percorsa dal fuoco). Tali analisi sono preliminari all'individuazione di gruppi omogenei di comandi per alcune caratteristiche per la successiva individuazione di quelli che, all'interno di ogni gruppo, possono essere considerati più efficienti in termini di minimizzazione dei costi e che quindi possono essere considerati situazioni-tipo cui confrontare le altre e utili ai fini della determinazione di fabbisogni standard.

Infine, nell'ambito del Nucleo è stata avviata la predisposizione di una proposta di modifica della struttura e della tempistica della procedura di emanazione del decreto interministeriale per la determinazione della misura massima del finanziamento per spese elettorali ex art. 55, comma 8 della legge 449/1997. L'attuale procedura di determinazione

dei tetti massimi di spesa presenta criticità legate a tempi lunghi di riparto e assegnazione dei fondi, con la conseguenza che l'assegnazione dei fondi si verifica spesso a ridosso dello svolgimento delle consultazioni elettorali e talvolta ad avvenuto espletamento delle stesse, con la conseguente frequente formazione di posizioni debitorie. Al fine di consentire una maggiore conoscenza delle risorse destinate alle consultazioni elettorali da parte degli enti interessati allo svolgimento delle stesse e una migliore programmazione delle spese, è stato avviato lo studio di una proposta volta a modificare sia la fase di avvio della predisposizione del decreto interministeriale che la fase di conclusione dello stesso, allo scopo di ridurre i tempi di definizione del decreto.

MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa per il Ministero dell'ambiente si è insediato in occasione della prima riunione tenutasi il 27 giugno 2011. Nel corso del 2011, le attività del nucleo sono state dedicate principalmente alla predisposizione del programma di lavoro per il triennio 2011-2013, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del DM MEF 22 marzo 2010 e all'avvio di attività ritenute prioritarie. Il programma di lavoro è stato articolato in una parte contenente attività comuni a tutti i Nuclei di analisi e valutazione della spesa, quali il supporto per il completamento della delega dell'articolo 40 della L.196/2009, l'analisi della spesa per consumi intermedi, approfondimenti sui debiti pregressi, analisi dei fabbisogni dei programmi di spesa e l'individuazione di indicatori da associare ai programmi di spesa, e in una parte contenente approfondimenti di temi specifici del Ministero dell'ambiente individuati dalla stessa amministrazione.

Nell'ambito del programma di lavoro, sono state individuate alcune attività avviate prioritariamente nel corso del 2011. Si tratta delle tematiche degli indicatori, dei debiti pregressi e di una tematica specifica relativa alle spese per l'attuazione e il rispetto di accordi internazionali.

In merito all'individuazione di indicatori da associare ai programmi di spesa da rappresentare nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 41, comma 3, lettera b, della L. 196/2009, si è avviato un lavoro di individuazione degli indicatori per i seguenti principali programmi di spesa dell'amministrazione afferenti alla Missione 018 *“Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”*: il programma 005 *“Sviluppo sostenibile”* e il programma 013 *“Tutela e conservazione della fauna e della flora, salvaguardia della biodiversità e dell'ecosistema marino”*. Per tali programmi sono stati individuati diversi indicatori rilevati in serie storica in merito alle variabili su cui la politica dei programmi di spesa considerati possono avere influenza e alle determinanti del fabbisogno (indicatori di contesto) e agli spunti per indicatori relativi al volume dei prodotti e dei servizi erogati (indicatori di risultato).

Per quanto riguarda invece l'analisi dei debiti pregressi dell'amministrazione, è stata avviata un'attività di studio e approfondimento delle informazioni fornite dall'amministrazione con il Rapporto sull'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa, trasmesso ai sensi della già citata circolare n. 38/2010, in merito ai debiti fuori bilancio formati negli esercizi finanziari 2009 e 2010 e alle principali cause di formazione. Tale analisi è finalizzata alla formulazione di proposte miranti al contenimento della formazione di tali situazioni debitorie.

Per quanto concerne infine l'analisi delle spese per l'attuazione e il rispetto di convenzioni e accordi internazionali, è stata avviata un'analisi sistematica ed esaustiva delle spese relative a tutti gli adempimenti previsti da obblighi internazionali che impegnano il Paese, al fine di individuare e distinguere le spese aventi un'effettiva natura obbligatoria dalle spese che possono essere più propriamente rimodulabili. Tramite una ricognizione puntuale di tali spese, si vuole fornire un quadro sistematico di informazioni che consenta di individuare eventuali margini di razionalizzazione e, più in generale, di analizzare quali possano essere i costi o i benefici legati all'espletamento o meno di tali obblighi internazionali.

MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa per il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti si è insediato in occasione della prima riunione tenutasi il 15 giugno 2011.

Il Nucleo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti si è dotato di un programma di lavoro triennale già condiviso ed approvato. Il programma si compone di una parte generale concernente tematiche comuni a tutte le Amministrazioni centrali oggetto di spending review ed una parte speciale di approfondimento su temi specifici. Nel corso dei primi mesi di lavoro le attività si sono concentrate sulla parte generale del programma i cui risultati potranno confluire nel Rapporto di analisi e valutazione della spesa, come previsto dall'articolo 41 della Legge n. 196/2009.

In generale, si rileva un'ottima partecipazione da parte dei rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti agli incontri del Nucleo ed una buona collaborazione nella fase di produzione e/o elaborazione dei dati richiesti.

La spesa per consumi intermedi è stata oggetto di osservazione da parte da parte del gruppo in quanto, dopo i redditi da lavoro dipendente, rappresenta l'aggregato più rilevante delle spese di funzionamento dell'amministrazione. L'Amministrazione sta procedendo ad una ricognizione, per ciascun centro di responsabilità, delle spese per consumi intermedi a partire dall'esercizio 2009. L'obiettivo è di verificare gli sforzi già compiuti nella direzione del contenimento della spesa ed individuare, per quanto possibile, ulteriori spazi di razionalizzazione.

È in corso un'attività di ricognizione della spesa delle strutture periferiche del Ministero. In particolare, al momento si segnala una buona collaborazione del Dipartimento per i trasporti e la navigazione e del Comando delle Capitanerie di Porto che stanno procedendo alla trasmissione dei dati necessari per le successive analisi.

Di concerto con l'Amministrazione si è concordato di compilare uno schema di rilevazione degli indicatori associati ai programmi di spesa concentrando l'attenzione soprattutto sui programmi gestiti direttamente dal Ministero. Viceversa, per i programmi che trasferiscono risorse finanziarie ad altri soggetti, si è deciso di limitarsi alla compilazione dello schema di rilevazione comune a tutti i Ministeri oggetto di spending review, predisposto dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

MINISTERO DELLA DIFESA

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa per il Ministero della Difesa si è insediato in occasione della prima riunione tenutasi il 27 giugno 2011. Le attività del nucleo nei primi mesi, sono state dedicate prevalentemente alla predisposizione del programma di lavoro per il triennio 2011-2013, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 1, del DM MEF 22 marzo 2010 e all'avvio di alcune attività ritenute prioritarie. Nell'ambito del programma di lavoro sono state individuate attività comuni a tutti i Nuclei di analisi e valutazione della spesa e tematiche specifiche per il Ministero individuate dalla stessa amministrazione. Tra le attività comuni a tutti i Ministeri, sono state individuate nello specifico: supporto per il completamento della delega dell'articolo 40 della L.196/2009, in particolare, per la definizione delle azioni componenti i programmi di spesa; analisi della spesa per consumi intermedi; approfondimenti sui debiti pregressi di recente formazione; analisi dei fabbisogni delle strutture periferiche e analisi dei fabbisogni dei programmi di spesa; individuazione di indicatori da associare ai programmi di spesa.

Nel 2011, coerentemente con il programma di lavoro e le priorità ivi individuate, sono state avviate le attività relative all'individuazione degli indicatori, all'analisi dei debiti pregressi e al completamento della delega dell'articolo 40 della Legge 196/2009.

Per quanto concerne l'individuazione di indicatori da associare ai programmi di spesa da rappresentare nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, secondo quanto previsto dall'art. 41, comma 3, lettera b, della L. 196/2009, si è fatto riferimento ai principali settori e programmi di spesa dell'amministrazione. Questi si riferiscono in particolare a quattro programmi della Missione 005 *“Difesa e sicurezza del territorio”*: 001 *“Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza”*, 002 *“Approntamento e impiego delle forze terrestri”*, 003 *“Approntamento e impiego delle forze navali”*, 004 *“Approntamento e impiego delle forze aeree”*. In coerenza con il programma di lavoro delineato per questo tema, per tutti i Nuclei, si è cercato di individuare indicatori di contesto, ovvero relativi principalmente ai fenomeni su cui le politiche perseguite con i programmi di spesa possono avere influenza o alle determinanti del fabbisogno, e indicatori di risultato, ovvero relativi al volume dei prodotti e dei servizi erogati. Data la peculiarità del servizio reso dal Ministero della Difesa, gli indicatori più facilmente disponibili sono quelli di risultato.

Per quanto riguarda invece l'analisi dei debiti pregressi, è stata avviata un'attività di studio e approfondimento delle informazioni fornite dall'amministrazione con il Rapporto sull'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa, trasmesso ai sensi della già citata circolare n. 38/2010, in merito ai debiti fuori bilancio formati negli esercizi finanziari 2009 e 2010 e alle principali cause di formazione. L'analisi prevede lo studio dell'effettivo fabbisogno di spesa per quelle tipologie di spesa in corrispondenza delle quali si formano debiti fuori bilancio al fine di individuare eventuali margini di razionalizzazione.

Per quanto riguarda infine il completamento della delega dell'articolo 40 della L.196/2009, in linea con i criteri direttivi previsti dal menzionato articolo 40, il Nucleo ha avviato una propria riflessione. I lavori del nucleo hanno preso avvio dalla formulazione di ipotesi in merito ad una nuova definizione della struttura delle Missioni e dei programmi di spesa del Ministero e da una dettagliata descrizione delle attività sottostanti i programmi di spesa, propedeutica all'individuazione delle varie finalità di spesa degli stessi e quindi della successiva identificazione delle azioni.

MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa per il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali si è insediato in occasione della prima riunione tenutasi il 13 giugno 2011. Il Nucleo si è dotato di un programma di lavoro triennale già condiviso ed approvato. Il programma si compone di una parte generale concernente tematiche comuni a tutte le Amministrazioni centrali oggetto di spending review ed una parte speciale di approfondimento su temi specifici. Nel corso dei primi mesi di lavoro le attività si sono concentrate sulla parte generale del programma i cui risultati potranno confluire nel Rapporto di analisi e valutazione della spesa, come previsto dall'articolo 41 della Legge 196/2009.

In generale, si rileva una buona partecipazione da parte dei rappresentanti del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali agli incontri del Nucleo ed una buona collaborazione nella fase di produzione e/o elaborazione dei dati richiesti.

La spesa per consumi intermedi è stata oggetto di osservazione da parte del gruppo in quanto, dopo i redditi da lavoro dipendente, rappresenta l'aggregato più rilevante delle spese di funzionamento dell'amministrazione. L'Amministrazione ha trasmesso - per tre dei suoi cinque centri di responsabilità - una ricognizione analitica delle spese per consumi intermedi corredata da una dettagliata relazione di accompagnamento. Al momento sta procedendo al completamento del lavoro per i restanti centri di responsabilità; la rilevazione parte dall'esercizio 2008. L'obiettivo è di evidenziare gli sforzi già compiuti nella direzione del contenimento della spesa e di individuare, per quanto possibile, ulteriori spazi di razionalizzazione.

È in corso un'attività di ricognizione della spesa delle strutture periferiche del Ministero. In particolare, al momento si registra una buona collaborazione dell'Ispettorato centrale per la tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari che sta procedendo alla trasmissione dei dati necessari per le successive analisi.

Di concerto con l'Amministrazione si è concordato di compilare uno schema di rilevazione degli indicatori associati ai programmi di spesa concentrando l'attenzione soprattutto sui programmi gestiti direttamente dal Ministero. Viceversa, per i programmi che trasferiscono risorse finanziarie ad altri soggetti, si è preferito limitare l'attività alla compilazione di uno schema di rilevazione comune a tutti i Ministeri oggetto di spending review, predisposto dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITÀ CULTURALI

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero per i beni e le attività culturali (Mi.B.A.C.) si è insediato in occasione della prima riunione plenaria avvenuta il 27 giugno 2011.

Come per gli altri nuclei, si è avviata l'analisi relativa alla definizione di indicatori; nel caso del Mi.B.A.C. l'attribuzione di indicatori di risultato ai singoli programmi di spesa costituisce un'operazione di difficile realizzazione a causa di una specificità della struttura del bilancio dell'amministrazione che, sulla base del Regolamento di organizzazione, attribuisce la maggior parte delle risorse in conto capitale ad una sola Direzione generale, mentre la responsabilità di coordinamento, regolamentazione e controllo ricade sulle diverse Direzioni a seconda del settore di appartenenza delle singole strutture periferiche. Il

Centro di responsabilità su cui sono caricate le risorse si ritrova così specifici obiettivi, diversi da quelli delle strutture periferiche, ad eccezione delle poche sedi di sua competenza, a fronte di risorse eccedenti rispetto alle proprie esigenze, solo perché ha in carico le spese di personale di tutta la rete periferica, di entità particolarmente elevata. Le attività del Nucleo nei prossimi mesi saranno dedicate all'individuazione di una soluzione metodologica che riesca a ovviare a tale anomalia e che nel contempo sia idonea a rappresentare al meglio i risultati dell'amministrazione che opera attraverso i diversi Centri di responsabilità che realizzano i Programmi di spesa.

Altra attività trasversale ai vari nuclei ha riguardato l'analisi dei debiti pregressi. Il Nucleo, ha analizzato la relazione dell'amministrazione redatta secondo la già citata circolare n. 38/2010, al fine della determinazione dei debiti da coprire. Al fine di produrre un contributo per il Rapporto sulla spesa 2012, il Nucleo procederà a un'analisi delle tipologie di debiti più ricorrenti per la categoria economica dei consumi intermedi, verificando la possibilità di prevedere un adeguamento degli stanziamenti o proponendo operazioni di razionalizzazione della spesa stessa. Nel caso del Mi.B.A.C. l'analisi comprenderà anche capitoli di spesa diversi dai consumi intermedi che negli ultimi anni hanno presentato situazione di notevole sofferenza finanziaria accompagnata dalla costituzione di debiti verso privati molto ingenti che dovranno trovare copertura finanziaria al più presto per evitare una lievitazione dei costi dovuti ai contenziosi. Si evidenzia che il Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137, prevede all'art. 31 che il restauro e gli altri interventi conservativi su beni culturali il cui proprietario, possessore o detentore a qualsiasi titolo sia un privato debbano essere autorizzati dal Ministero e che in sede di autorizzazione, il soprintendente si possa pronunciare, a richiesta dell'interessato, sull'ammissibilità dell'intervento ai contributi statali certificando eventualmente il carattere necessario dell'intervento stesso ai fini della concessione delle agevolazioni tributarie previste dalla legge. Una volta avvenuta la concessione del contributo lo Stato diviene debitore verso il soggetto privato. Il capitolo di spesa destinato a tale scopo presenta da molti anni stanziamenti insufficienti rispetto alle richieste pervenute ed autorizzate. Annualmente gli sfondamenti annuali potrebbero essere arginati con l'introduzione di una modifica normativa al codice dei beni culturali prevedendo tetti di spesa annuali, più volte proposta dall'amministrazione, ma non ancora accolta in sede parlamentare.

Rispetto alla rete periferica del Ministero risultano prontamente disponibili dal sistema informativo dell'amministrazione e pubblicati sul sito istituzionale informazioni statistiche sugli Archivi di Stato, le Biblioteche nazionali e le Sovrintendenze archivistiche. Con la collaborazione dell'amministrazione tali dati potranno essere utilmente ampliati per comprendere variabili più specifiche. Il Nucleo dovrà inoltre verificare se il patrimonio informativo del Controllo di gestione possa fornire informazioni più puntuali sui costi sostenuti per singola struttura. Le informazioni non sono al momento disponibili e proprio nel corso di quest'anno il Ministero sta realizzando un nuovo strumento gestionale che consentirà di rilevare a fine anno i costi delle singole strutture in maniera integrata con il sistema di controllo di gestione del Ministero. Relativamente al resto delle strutture periferiche, costituite dalle altre sovrintendenze che rappresentano gran parte della rete periferica del Ministero e sono presenti capillarmente sull'intero territorio nazionale sarà necessario un impegno particolare dell'amministrazione. Nei prossimi mesi si intende quindi procedere alla costruzione di un database per le tipologie di strutture periferiche per cui sia già disponibile un'idonea quantità di informazioni, per poi avviare analisi statistiche di natura descrittiva.

MINISTERO DELLA SALUTE

Il Nucleo di analisi e valutazione della spesa del Ministero della Salute si è insediato in occasione della prima riunione plenaria avvenuta il 17 giugno 2011.

Per quanto concerne l'attività di individuazione degli indicatori, comune a tutti i nuclei, si rileva come nel caso di alcune politiche di competenza del Ministero della salute diverse responsabilità siano coinvolte nell'effettiva erogazione del servizio o gestione dell'intervento, per la sovrapposizione o condivisione tra i diversi livelli di governo (Stato, Regioni, Enti locali). Tale elemento rende più complicata l'individuazione di indicatori misurabili sui risultati dell'attività che è principalmente di indirizzo, regolamentazione e monitoraggio ma ha ricadute sui fenomeni relativi alla salute di interesse per i cittadini. In questi casi si è scelto di seguire un criterio di prevalenza, ossia di associare indicatori agli interventi in cui il Ministero della salute è il principale finanziatore (come ad esempio nel campo della ricerca agli istituti zooprofilattici). Per una migliore interpretazione degli indicatori potrà essere utile fornire un'indicazione sul peso o sulla quota del finanziamento del Ministero della salute rispetto al totale.

Nei prossimi mesi l'attività dovrà concentrarsi su: a) quantificazione da parte del Ministero della salute su proprie fonti degli indicatori già proposti come fattibili e idonei; b) approfondimenti sui Programmi di spesa non ancora investigati al fine di proporre idonei indicatori, individuarne le fonti e procedere alla loro quantificazione.

Il Nucleo ha esaminato la coerenza dei dati comunicati dall'amministrazione sui debiti pregressi con riferimento allo schema richiesto nella già citata circolare n. 38/2010. È stato ricostruito un database dei debiti per Centro di Responsabilità, esercizio di formazione, piano gestionale e capitolo. È stato così possibile fornire informazioni più dettagliate, in particolare per i capitoli relativi ai consumi intermedi, da trasmettere ai fini della predisposizione del decreto di riconoscimento dei debiti pregressi a cui dare la necessaria copertura finanziaria. Nel caso del Ministero della salute la situazione debitoria non è tuttavia ristretta a capitoli di funzionamento dell'amministrazione (per il fitto di locali, la manutenzione e noleggio dei mezzi di trasporto, le utenze, etc.) ma riguarda anche trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche (come i fondi da destinare all'Agenzia Italiana del Farmaco (A.I.F.A.) nonché spese per attività di profilassi programmate e per indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile.

III.4 APPROFONDIMENTI DI ALCUNE TEMATICHE RELATIVE ALL'ATTIVITÀ DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA

Nell'ambito dell'attività di analisi e valutazione della spesa, e in collegamento con le tematiche da trattare nel Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2012, sono, inoltre, stati effettuati alcuni approfondimenti che hanno riguardato argomenti specifici, quali l'analisi di efficienza, per alcuni settori dell'intervento pubblico, e gli incentivi alle imprese; sono anche stati effettuati confronti internazionali sulla spesa pubblica per tutte le funzioni di spesa ed è stata assicurata la collaborazione con altre istituzioni e organismi competenti in materia di spesa pubblica.

Per quanto riguarda l'analisi dell'efficienza, sono state esaminate alcune tematiche connesse alle attività di ordine pubblico e sicurezza e di istruzione. Nel primo ambito è proseguita l'attività di collaborazione con il Dipartimento dei Vigili del fuoco del Ministero dell'Interno, avviata a partire dal 2009 che ha permesso di predisporre una banca dati contenente informazioni territoriali di input, di output, di costo e di contesto relative ai singoli comandi provinciali dei Vigili del Fuoco, attraverso cui sono state impostate analisi descrittive e di efficienza (cfr. sezione 3). Per quanto concerne l'ambito dell'istruzione (Ministero dell'Istruzione e dell'Università), sono state approfondite tematiche di efficienza relative alle scuole primarie e secondarie di primo grado. L'analisi è stata effettuata secondo un'ottica produttivistica per l'anno 2009 utilizzando i bilanci scolastici MIUR e dati sui livelli di apprendimento di fonte INVALSI. La metodologia di riferimento è basata su tecniche di *data envelopment analysis* (DEA) prendendo come input fattori direttamente legati alla dotazione di risorse finanziarie e umane delle scuole e come output misure sul livello di apprendimento degli studenti in matematica e in italiano. In relazione all'istruzione è stato, anche, completato e pubblicato sul sito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato un lavoro di analisi dal titolo: *“Un modello per la simulazione di medio-lungo termine del fabbisogno scolastico - Simulazioni 2010-2027 e impatti differenziali delle riforme in corso”*. Sempre nel campo dell'istruzione è stata sviluppata una versione preliminare di un modello di simulazione del fabbisogno scolastico a livello provinciale che fornisce informazioni a supporto delle decisioni di programmazione e gestione del servizio. Il modello permette, inoltre, di analizzare gli impatti differenziali di potenziali interventi sul personale docente per ambito provinciale, in relazione a ipotesi alternative sull'evoluzione demografica della popolazione scolastica e sui principali parametri caratteristici dell'organizzazione scolastica. Il modello offre, infine, un contributo per l'elaborazione delle relazioni tecniche dei provvedimenti relativi al comparto della scuola per le quali è prevista una valutazione degli effetti di lungo periodo degli interventi, anche tenuto conto dell'evoluzione delle variabili demografiche sottostanti.

Sempre per quanto riguarda le attività di valutazione della spesa è stato sviluppato uno studio sugli incentivi erogati a favore delle imprese attraverso il bilancio dello Stato, che ha permesso di produrre una prima stima delle risorse finanziarie nazionali che sono state trasferite alle imprese private nell'ultimo quadriennio, sotto forma di incentivi; è stato anche predisposto un primo modello di raccordo di tali stime con i valori di finanza pubblica. Sono stati, inoltre, effettuati alcuni studi e approfondimenti sulla categoria economica dei consumi intermedi delle amministrazioni centrali dello Stato finalizzati alla loro quantificazione, all'analisi delle loro cause e relativa riclassificazione ai dati del conto consolidato della PA, definito secondo le regole europee.

Nell'ambito dei confronti internazionali è stata sviluppata un'analisi della spesa pubblica europea articolata secondo le funzioni COFOG con grafici e tavole di confronto delle voci economiche standardizzate e comparabili di tutti i Paesi UE, relativamente al periodo 2001-2009, che ha portato alla pubblicazione, a gennaio 2012, sul sito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del documento: *“La spesa pubblica in Europa: metodi, fonti, elementi per l'analisi”*.

Nell'ottica della costruzione di una base informativa omogenea e confrontabile da utilizzare per l'analisi e valutazione della spesa è stata effettuata la ricostruzione in serie storica dei dati del bilancio dello Stato, sia da legge di bilancio che da rendiconto, a partire dal 2008, in base alla struttura del bilancio 2011. Tali serie storiche sono state rese disponibili sul sito istituzionale MEF-RGS, anche in formato elaborabile attraverso la pubblicazione *“La spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato”*. La ricostruzione in serie

storica è stata effettuata riconducendo le singole unità gestionali del bilancio, i piani gestionali, di ciascun anno alla classificazione per missione e programmi adottata nell'ultima legge di bilancio, per rendere significativo il confronto tra i dati finanziari di diversi esercizi a parità di classificazione adottata.

È infine stato avviato un approfondimento specifico sulla spesa per il personale dipendente dello Stato con l'obiettivo di analizzare la coerenza del processo e delle politiche assunzionali in relazione alla programmazione del personale e alla consistenza delle cosiddette piante organiche.

Alcuni degli esiti delle attività sopra descritte sono state presentati nell'ambito di convegni scientifici e attività seminariali promosse dal Servizio Studi del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e nonché sono disponibili le pubblicazioni relative a specifici approfondimenti sul sito internet <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/>.

IV. IL CONTROLLO E MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

IV.1 LE RELAZIONI ED I RAPPORTI DI MONITORAGGIO DA PARTE DEL MEF

L'articolo 14, comma 5 è stato pienamente attuato attraverso la pubblicazione, con cadenza mensile, del rapporto sulle entrate tributarie e contributive²³, redatto dal Dipartimento delle Finanze e dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Per quanto riguarda le entrate contributive il rapporto mensile contiene i dati cumulati relativi al mese di riferimento (quello precedente il mese di pubblicazione del rapporto) e allo stesso periodo dell'anno precedente, nonché, il confronto con le stime mensili coerenti con quelle (annuali) sottostanti le previsioni contenute nell'ultimo documento di finanza pubblica pubblicato. Il primo rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica contiene una dettagliata descrizione del contenuto della pubblicazione e della metodologia di elaborazione dei dati.

I commi 7, 8 e 9 (8 e 9 per la parte riguardante gli enti di previdenza) dell'articolo 14 sono pienamente attuati. Gli enti di previdenza pubblici trasmettono mensilmente al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato i dati concernenti incassi e pagamenti attraverso il sistema Siope, in accordo con quanto disposto dai commi 7 e 8. Gli enti previdenziali privatizzati, non assoggettati al sistema di rilevazione Siope, inviano i dati trimestrali relativi alla gestione di cassa entro il 20 dei mesi successivi ai trimestri di riferimento, secondo lo schema tipo dei prospetti determinato dal MEF.

IV.2 LA DEFINIZIONE DEGLI SCHEMI, DEI TEMPI E DELLE MODALITÀ DI ACQUISIZIONE DELLE INFORMAZIONI E DEI DATI DI BASE DELLE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

L'articolo 14, comma 2 dispone che con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze siano disciplinate le modalità di acquisizione delle informazioni e dei dati di base relativi alle operazioni di partenariato pubblico-privato (PPP) raccolte ai sensi dell'art. 44, comma 1-bis, del D.L. n. 248 del 2007, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 31 del 2008. In base a quest'ultima disposizione, le stazioni appaltanti comunicano all'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, le informazioni relative alle operazioni di partenariato sulla base di modalità stabilite con la Circolare del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 marzo 2009.

Ai sensi del citato articolo 14, è stato predisposto il D.M. che definisce le procedure e i tempi relativi alla trasmissione da parte dell'UTFP al MEF e all'ISTAT dei dati e delle informazioni sulle operazioni di PPP, firmato dal Ministro dell'economia e delle finanze in data 5 luglio 2011. L'UTFP, l'ISTAT e il MEF - Dipartimento della Ragioneria generale hanno ultimato un nuovo questionario di rilevazione delle operazioni di PPP per la classificazione secondo la Direttiva Eurostat 2004. Tale questionario è stato elaborato inizialmente da ISTAT-UTFP sulla base di una Convenzione del 2009. Il gruppo di lavoro è stato integrato con due rappresentanti del MEF - Dipartimento della RGS a partire dal

²³ <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Monitoragg1/2012-01/>

2010. Attualmente è in corso una fase di sperimentazione: il questionario è stato somministrato a un campione scelto di amministrazioni locali.

Il nuovo questionario richiede all'amministrazione compilante molte più informazioni rispetto ai moduli attualmente in uso da parte dell'UTFP. Il nuovo set informativo comprende, tra l'altro, i dati sul trasferimento dei rischi e quelli del quadro economico-finanziario del partner pubblico a consuntivo.

Sulla base del DM emanato nel luglio 2011, l'UTFP sarà tenuto a trasmettere con cadenza semestrale al MEF- Dipartimento della RGS e all'ISTAT tutti i dati e le informazioni sulle operazioni di PPP messe in atto dalle amministrazioni pubbliche, ai fini della valutazione del loro impatto, a preventivo e a consuntivo, sull'indebitamento netto e sul debito pubblico.

I dati raccolti saranno inseriti nella Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 13 della L. n.196/2009, per assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica.

IV.3 LA DEFINIZIONE DELLA CODIFICAZIONE, LE MODALITÀ E I TEMPI PER LA TRASMISSIONE DEI DATI DI INCASSI E PAGAMENTI EFFETTUATI DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI E LA SOPPRESSIONE DELLA TRASMISSIONE DEI DATI TRIMESTRALI DI CASSA

L'articolo 14 comma 3 della legge n. 196 del 2009 richiede che il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato pubblichi mensilmente, entro il mese successivo a quello di riferimento, una relazione sul conto consolidato di cassa riferito all'amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli enti degli altri comparti delle amministrazioni pubbliche, tenendo conto anche delle informazioni desunte dal SIOPE.

Al fine di dare applicazione a questa disposizione, nel corso del 2011, nelle more della realizzazione della banca dati di cui all'articolo 13 della legge n. 196 e tenuto anche conto di quanto disposto dall'articolo 15 della legge n. 196 del 2009, è stato realizzato un portale per l'invio telematico alla Ragioneria generale dello Stato dei dati di cassa mensili da parte delle amministrazioni pubbliche centrali inserite nell'elenco ISTAT pubblicato annualmente sulla Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre, ad esclusione degli Enti di ricerca e degli Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca che utilizzano il sistema di rilevazione SIOPE.

Tali amministrazioni invieranno i dati mensili entro il giorno 20 del mese successivo a quello di riferimento. Ciascun invio mensile dovrà riferirsi al solo mese di riferimento. In occasione dell'invio dei dati per i mesi di marzo, giugno, settembre e dicembre, sarà prevista la possibilità di effettuare revisioni dei dati trasmessi precedentemente, a partire da gennaio per l'anno corrente e per tutti i mesi degli anni precedenti. In sede di revisione dei dati, le amministrazioni pubbliche dovranno segnalare all'interno del sistema informatico di trasmissione dei dati quali voci siano state corrette e per quali mesi. Per facilitare la trasmissione dei dati ci si è avvalsi della struttura informatica già in uso presso la Ragioneria generale dello Stato per l'acquisizione dei dati di bilancio ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 196, i cui schemi e modalità sono indicati nella determina del Ragioniere generale dello Stato in data 26 aprile 2010 n. 35547. Con l'intento di realizzare una struttura informatica affidabile e facilmente fruibile da parte degli utenti, è stato avviato all'interno del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato un tavolo di lavoro che ha portato, da

una parte, all'individuazione ed all'elaborazione delle principali voci economiche di entrata e di spesa oggetto della rilevazione, e, dall'altra, ad un'efficiente ed efficace implementazione informatica dell'intera procedura, volta anche e soprattutto a rispettare i necessari vincoli di economicità. In particolare, l'individuazione delle voci economiche ha determinato anche la creazione di un glossario dedicato, per facilitare gli utenti delle amministrazioni pubbliche centrali, incaricati dell'invio dei dati di cassa, ad avere immediata percezione degli aggregati richiesti. La procedura informatica richiede, poi, l'individuazione degli utenti e la creazione di un'apposita casella postale.

Dopo un'attenta analisi della lista delle amministrazioni pubbliche centrali, rivolta all'esatta individuazione degli enti soggetti alla rilevazione, si è avviata una fase di sperimentazione con la tangibile partecipazione dell'ANAS S.p.A. ed il coinvolgimento dell'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura, dell'Agenzia del Demanio e della Cassa Conguaglio per il settore Elettrico. Va segnalato lo spirito di collaborazione tra Amministrazioni che ha contraddistinto la prima fase di sperimentazione che ha dato luogo all'invio dei dati mensili tramite la predisposta procedura informatica.

Nel corso del 2012, dopo la verifica dei risultati della fase di sperimentazione, la procedura di acquisizione dei dati sarà estesa a tutte le amministrazioni.

Per ciò che attiene all'articolo 14 commi 8 e 10, nel corso del 2011 sono stati emanati:

- 1) il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 12 aprile 2011 concernente la codificazione, modalità e tempi per l'attuazione del SIOPE per le Camere di Commercio che, per tali enti, ha previsto l'avvio della rilevazione SIOPE a decorrere dal 1° gennaio 2012 e la soppressione della rilevazione trimestrale dei flussi di cassa a decorrere dal 1° gennaio 2013;
- 2) il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 12 aprile 2011 concernente la codificazione, modalità e tempi per l'attuazione del SIOPE per gli enti gestori di parchi che, per tali enti, ha previsto l'avvio della rilevazione SIOPE a decorrere dal 1° gennaio 2012 e la soppressione della rilevazione trimestrale dei flussi di cassa a decorrere dal 1° gennaio 2013;
- 3) il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 12 aprile 2011 concernente l'aggiornamento della codifica SIOPE degli enti locali, a decorrere dal 1° gennaio 2012, alle novità introdotte dal decreto legislativo n. 23 del 2011 "*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*" e dal decreto legislativo n. 68 del 2011 "*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario, delle città metropolitane e delle province, di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario nonché di istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*".

Al fine di consentire l'avvio delle rilevazioni SIOPE delle Camere di Commercio e degli enti parco, nel corso del 2011, l'ufficio competente del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha inoltre provveduto alle attività necessarie per aggiornare il sito internet dedicato al SIOPE, adeguare le procedure informatiche riguardanti la banca dati SIOPE, reintegrare l'anagrafe degli enti soggetti al SIOPE e aggiornare le istruzioni SIOPE delle Ragionerie territoriali dello Stato.

IV.4 GLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ARTICOLO 48 DELLA LEGGE N. 196/2009

Con la legge 39 del 2011 di modifica della 196 è stato integralmente sostituito il comma 1 ed è stato modificato il comma 2 dell'articolo 48. In particolare la nuova disciplina prevede: 1) l'ampliamento da 10 a 30 giorni del termine per la comunicazione in via telematica, da parte dell'istituto finanziatore, delle operazioni finanziarie che costituiscono quale debitore un'amministrazione pubblica; 2) l'esclusione dalla procedura informativa delle operazioni individuate dall'articolo 3 del Testo unico delle norme sul debito pubblico, dove è disciplinata l'emissione del debito pubblico statale; 3) l'apposizione di un tetto massimo (50.000 €) alla sanzione pecuniaria già prevista in caso di mancata o tardiva trasmissione della comunicazione.

IV.5 LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI (RELAZIONE TECNICA, CLAUSOLA DI MONITORAGGIO E SALVAGUARDIA, ECC.)

Per quanto concerne l'applicazione dell'articolo 17 della legge 196/2009, nel 2011 si è portato avanti il processo di valutazione e attuazione delle novità legislative introdotte dalla legge di riforma della contabilità, nonché dalle modificazioni ad esse apportate dalla legge 7 aprile 2011, n. 39.

È proseguita poi l'attività di valutazione di norme con effetti sui saldi di finanza pubblica, di verifica delle relazioni tecniche e di valutazione di coperture. L'adozione dei pareri è avvenuta, a seconda dei casi, su iniziativa degli uffici stessi, ovvero fornendo collaborazione, per gli aspetti di propria competenza, agli altri ispettorati competenti. È stato assicurato supporto anche con chiarimenti in forma verbale - utili soprattutto nelle fasi preliminari all'adozione degli atti - forniti in sede delle numerose riunioni a cui si è partecipato.

In particolare, è stata effettuata l'analisi e verifica delle proposte normative, relative tra l'altro ai più rilevanti decreti-legge approvati nel corso del secondo semestre 2011 ed alle relative leggi di conversione (in particolare, i decreti legge n. 98, "*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*" convertito dalla legge 111; n. 107 convertito dalla legge 130 - "*Disposizioni in tema di cooperazione, pace, missioni internazionali e sicurezza*"; n. 138, convertito dalla legge 148 - "*Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo*"; n. 201, convertito dalla legge 214 - "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*"; n. 211 - "*Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri*"; n. 215 - "*Proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia*" e n. 216 - "*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*"), con il riscontro degli effetti sui saldi di finanza pubblica, con particolare riguardo alla predisposizione di appositi prospetti relativi a oneri e coperture, alla stesura delle clausole di copertura dei provvedimenti medesimi e alla verifica delle relazioni tecniche a corredo.

V. LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA

V.1 LA DEFINIZIONE DEGLI AGGREGATI SOTTOSTANTI I SALDI DI CASSA E DEI CRITERI METODOLOGICI PER IL CALCOLO DEGLI STESSI (ART. 44)

Nel corso del 2011 sono proseguiti i lavori del gruppo di lavoro a livello ristretto in attesa dei risultati finali e delle valutazioni, dei tavoli di lavoro relativi all'armonizzazione dei principi contabili e dei risultati della sperimentazione. È stato definito il trattamento delle operazioni di impiego conseguenti all'entrata a regime dalla nuova operatività del conto disponibilità.

V.2 LA CONVENZIONE PER LA DEFINIZIONE DELLE CONDIZIONI DI TENUTA DEL CONTO DEL TESORO PRESSO BANCA D'ITALIA PER IL SERVIZIO DI TESORERIA (ART. 47)

L'articolo 47 della legge n. 196 prevedeva alcuni adempimenti specifici a carico del Ministero dell'economia e delle finanze al fine di adeguare l'operatività del conto disponibilità, che il Tesoro intrattiene con la Banca d'Italia per la gestione delle disponibilità liquide, alle indicazioni della Banca Centrale Europea, nonché per un'efficiente programmazione del debito pubblico.

A tal fine, nel corso del mese di marzo 2011, è stata stipulata la **Convenzione MEF - Banca d'Italia** (22 marzo 2011) (allegato 1) per la definizione delle condizioni di tenuta del conto del Tesoro presso la Banca d'Italia e, successivamente, nel corso del mese di luglio, il **decreto ministeriale attuativo** della Convenzione suddetta (29 luglio 2011) (allegato 2) che stabilisce il saldo massimo del conto disponibilità pari a un miliardo di euro, oltre il quale la Banca d'Italia non corrisponderà più alcuna remunerazione. Tale Convenzione stabilisce le modalità sottostanti la nuova operatività del conto disponibilità al fine di tener conto del contesto di mercato e dell'effettiva disponibilità degli operatori a partecipare alle operazioni finanziarie a valere sul conto.

In seguito all'adozione della Convenzione, sono stati avviati i lavori congiunti tra Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento del Tesoro e Banca d'Italia per la definizione dei protocolli tecnici inerenti l'operatività sul conto disponibilità. Nelle more della predisposizione dei protocolli definitivi, a partire dal mese di luglio 2011 è iniziato lo scambio informale tramite posta elettronica dei dati di previsione giornalieri con la Banca d'Italia e con il Dipartimento del Tesoro, al fine di stabilizzare la giacenza del conto disponibilità; lo scambio è partito ufficialmente il 30 novembre 2011, con la prima operazione di impiego dopo un periodo di sperimentazione di circa tre mesi. Dai primi giorni del mese di novembre, grazie al lavoro congiunto del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e di quello del Tesoro, nonché di Banca d'Italia e Consip SpA, è stata utilizzata per lo scambio dei dati giornalieri la Piattaforma informatica (applicativo "*conto disponibilità*") che prevede una serie di validazioni dei dati previsivi da parte del MEF. Grazie alla nuova operatività, la giacenza del conto disponibilità viene stabilizzata giornalmente a circa 800 milioni di euro, attraverso la costituzione di depositi vincolati a scadenza predeterminata costituiti presso la Banca d'Italia o attraverso operazioni di raccolta o impiego sul mercato monetario (o altre operazioni in uso nei mercati finanziari). L'operatività giornaliera prevede la validazione delle stime dei flussi di cassa e della relativa

operazione sulla liquidità (raccolta o impiego) volta a stabilizzare il saldo del conto nel corso della mattina e una successiva validazione nel corso del pomeriggio.

Negli ultimi mesi del 2011, i citati Dipartimenti e la Banca d'Italia hanno lavorato congiuntamente alla stesura degli atti previsti dai commi 1 e 5 dell'articolo 47, relativi alle modalità di movimentazione della liquidità e di selezione delle controparti per il conto disponibilità nonché alle modalità di contabilizzazione e rendicontazione delle operazioni di liquidità a valere sul conto disponibilità e conti assimilabili.

V.3 LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA (ART. 46)

La nuova operatività del conto disponibilità attuata ai sensi dell'articolo 47 della legge n. 196, richiede un'attività di programmazione finanziaria di breve/medio periodo affinché le previsioni giornaliere dei flussi di cassa che transitano per la tesoreria dello Stato e delle giacenze in tesoreria siano sempre più affinate e consentano quindi di determinare con sufficiente margine di anticipo l'importo degli impieghi sulla liquidità eccedente da effettuare sul mercato a tassi remunerativi.

A tale scopo, l'articolo 46 della legge n. 196 prevedeva una serie di adempimenti a carico del Ministero dell'economia e delle finanze. Nel corso del 2011, è stato dato seguito a tali disposizioni attraverso l'adozione del decreto ministeriale del 13 luglio 2011, attuativo dell'articolo 22 del decreto legge n. 98 del 2011 convertito in legge n. 111 del 2011 in materia di programmazione finanziaria che ha modificato l'articolo 46 della legge n. 196 e della circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 26 del 19 settembre 2011²⁴.

Il decreto ministeriale rappresenta la cornice entro la quale si inserisce la circolare n. 26 che stabilisce le modalità operative e gli schemi per la trasmissione delle previsioni dei flussi di cassa da parte dei titolari dei conti appartenenti alla tesoreria statale nonché ogni altra informazione idonea a consentire una gestione ottimale della liquidità. La Ragioneria generale dello Stato ha effettuato una ricognizione dei conti intestati agli enti presenti in tesoreria statale ed un'analisi storica dei flussi movimentati dagli stessi enti individuando due elenchi di conti, i cui titolari sono tenuti all'invio delle previsioni di prelevamento e versamento per il mese successivo alla comunicazione con aggiornamento settimanale. Nella stessa circolare è previsto l'obbligo mensile di comunicazione anche da parte dei centri di responsabilità individuati in ciascun ministero.

In applicazione di tali disposizioni, le amministrazioni centrali, gli enti territoriali e gli altri enti che hanno conti in tesoreria statale hanno iniziato nel corso del mese di ottobre 2011 ad inoltrare, tramite posta elettronica, i dati relativi alla loro programmazione finanziaria.

Nel contempo, hanno avuto luogo diversi incontri con gli Uffici centrali di bilancio al fine di sensibilizzare, attraverso il loro tramite, le amministrazioni al recepimento della circolare. Nella circolare viene precisato che tali previsioni non vincolano la gestione dell'ente, ma che sussiste la responsabilità in capo al responsabile della comunicazione in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni con conseguente sanzione amministrativa.

²⁴ http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare_n.26.pdf

Nel corso del 2012 si provvederà ad una prima ricognizione ufficiale degli enti adempienti nonché al monitoraggio degli scostamenti dei dati effettivi rispetto a quelli comunicati dagli enti.

Sono proseguiti, nel corso del 2011, gli incontri con la Consip SpA per predisporre, nell'ambito dell'applicativo "*conto disponibilità*" già in essere, un'area dedicata all'inserimento telematico dei dati da parte degli enti; nei primi mesi del 2012 è stata avviata una sperimentazione su alcuni enti pilota che terminerà nel corso della prima metà dell'anno e che permetterà a tutti gli enti coinvolti nell'invio dei dati ai sensi della circolare n. 26/2011 di utilizzare la piattaforma informativa per l'inoltro telematico.

Nel corso del 2011 sono stati avviati gli incontri di orientamento fra la Ragioneria generale dello Stato, Consip SpA e fornitori per la scelta del programma più idoneo alla costruzione di un modello di previsione che riesca a gestire la grande quantità di dati previsivi inviati dagli enti, elaborarli nonché a monitorarli.

Il quarto comma dell'articolo 46 prevedeva la stipula di protocolli con gli enti pubblici che detengono conti presso la Tesoreria dello Stato ai fini dell'efficiente gestione del debito nonché per la razionalizzazione della disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro per la gestione delle disponibilità liquide. Nel corso del 2011 è stato definito l'aggiornamento della convenzione già in essere con le Poste italiane SpA, in materia di tesoreria, firmato il 31 agosto 2011 (allegato 3), mentre sono proseguiti i lavori del gruppo di lavoro (Ragioneria generale dello Stato, Banca d'Italia e Poste italiane SpA) al fine di rivedere le modalità di movimentazione delle risorse, nell'ottica di migliorare la prevedibilità dei flussi giornalieri di cassa. Al fine di dare seguito alle esigenze di revisione delle modalità di gestione dei flussi relativi al conto di tesoreria 29814 della Cassa depositi e prestiti SpA, nel corso del 2011 sono stati raggiunti degli accordi sullo scambio dei dati previsivi per la gestione della liquidità in tesoreria (allegato 4). Il relativo protocollo è stato firmato in data 8 marzo 2012.

VI. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE

VI.1 LA DELEGA PER LA RAZIONALIZZAZIONE, LA TRASPARENZA, L'EFFICIENZA E L'EFFICACIA DELLE PROCEDURE DI SPESA RELATIVE AI FINANZIAMENTI IN CONTO CAPITALE PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE (ART. 30, COMMA 8 E 9)

DLGS N. 228/2011 – ATTUAZIONE ARTICOLO 30, COMMA 9, LETTERE A), B), C), D)

L'iter di approvazione del provvedimento (proposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze insieme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la programmazione economica) ha visto l'acquisizione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

In data 6 febbraio 2012 il decreto legislativo n.228 del 29 dicembre 2011 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale ed è entrato in vigore il 21 febbraio 2012.

Con il provvedimento in questione viene fornita una disciplina che mira all'efficientamento della spesa pubblica.

In particolare il decreto 228/2011 introduce la disciplina delle attività di valutazione ex ante ed ex post che i Ministeri sono chiamati a svolgere, obbligatoriamente, per le opere finanziate a valere sulle proprie risorse poste a carico del bilancio dello Stato ovvero su quelle oggetto di trasferimento a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati.

A tal fine ed in aggiunta all'esigenza di conferire unitarietà alla programmazione dei Ministeri (evitando che più piani e programmi insistano sul medesimo settore di intervento senza un raccordo tra le priorità e gli interventi previsti in ognuno di essi) il decreto impone ai Ministeri l'elaborazione, con cadenza triennale, di un nuovo Documento Pluriennale di Pianificazione che racchiude le varie forme di intervento, da inviare al CIPE per l'esame di competenza, articolato in tre sezioni dedicate rispettivamente:

- alla valutazione ex ante dei fabbisogni infrastrutturali
- alla selezione delle opere da realizzare
- alla valutazione ex post di quanto realizzato.

Il decreto attribuisce la competenza per lo svolgimento dell'attività di valutazione ai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (di cui all'art. 1 della legge n. 144/199) e dispone che, al fine della redazione del su citato Documento, i Ministeri predispongano delle linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche.

Inoltre, i siti web istituzionali dei Ministeri sono individuati da provvedimento, quali mezzo di comunicazione più efficace per la pubblicazione, in apposita sezione, di tutte le informazioni concernenti il processo valutativo, della documentazione prodotta, dei pareri dei valutatori che eventualmente si discostino dalle scelte compiute dall'amministrazione, degli esiti delle valutazioni ex post che si discostino dalle valutazioni ex ante, dei tempi e costi di realizzazione delle opere completate.

DLGS N. 229/2011 – ATTUAZIONE ARTICOLO 30, COMMA 9, LETTERE E), F), G)

Lo schema di decreto in esame, nella sua stesura originale, aveva già visto una prima approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2010, ma non è stato trattato in tempi utili dalle competenti commissioni parlamentari a causa della sopraggiunta scadenza della delega, inizialmente stabilita al 31 dicembre 2010 dal comma 8 della legge 196/2009.

Successivamente, la legge n. 39 del 7 aprile 2011 con l'art. 7, c. 1, lett. l, ha prorogato la scadenza della delega al 31 dicembre 2011.

In data 20 ottobre 2011 è stato acquisito il parere della Conferenza Unificata espresso in senso favorevole per quanto riguarda ANCI ed UPI, unitamente ad alcune osservazioni formulate dalle Regioni parzialmente recepite nel testo. Nel corso dell'iter di approvazione del provvedimento sono stati acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

In data 23 dicembre 2011 il decreto è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri.

In data 6 febbraio 2012 il decreto legislativo n. 229 del 29 dicembre 2011 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale ed è entrato in vigore il 21 febbraio 2012.

Ad oggi è in corso di predisposizione il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze - previsto all'articolo 5 del decreto legislativo n.229 – che dovrà contenere:

- la definizione del contenuto informativo minimo dei sistemi che andranno ad alimentare la banca dati delle Amministrazioni Pubbliche prevista dall'articolo 13 della legge n.196/2009;
- la definizione delle modalità di trasmissione dei dati;
- la data a partire dalla quale le informazioni dovranno essere messe a disposizione del MEF.

L'attuazione delle disposizioni contenute nel decreto n.229 consente di risolvere le problematiche connesse alla proliferazione delle banche dati con l'eliminazione di molteplici procedure di invio degli stessi dati a soggetti differenti e conseguenti minori "costi amministrativi" per i destinatari; inoltre, nell'ambito del più generale processo di razionalizzazione e monitoraggio della spesa pubblica, garantisce maggiore trasparenza dei flussi finanziari connessi alla realizzazione di opere pubbliche.

Al fine di assicurare la disponibilità dei dati necessari e ritenuti essenziali per rispettare i principi direttivi della delega, viene anche prevista l'introduzione di specifici vincoli nei documenti di gara per assicurare la disponibilità, raccolta e comunicazione dei dati di realizzazione finanziaria, fisica e procedurale da parte dei soggetti attuatori, subordinando l'erogazione delle tranches di finanziamenti pubblici all'effettivo adempimento degli stessi.

Viene introdotto l'obbligo che i sistemi informativi siano predisposti all'inserimento del Codice Unico di Progetto (CUP) già nella fase di presentazione ed in tutte le successive transazioni, nonché del Codice Identificativo di Gara (CIG) fornito dall'Authority per i contratti pubblici, introducendo una precisa gerarchia tra i due codici che, in linea con la Legge 136/2010, consente un'effettiva tracciabilità delle risorse pubbliche dal momento della programmazione (inserendo il CUP) all'effettiva realizzazione fisica delle stesse (che si avvia con l'inserimento del CIG). Fortemente innovativa è la previsione per cui, ai fini della

gestione, per ciascuna Amministrazione, le risorse destinate alla progettazione ed alla realizzazione di opere pubbliche siano unitariamente considerate come facenti parte di due fondi denominati “*Fondo progetti*” e “*Fondo opere*”: al fine di garantire la tracciabilità delle risorse pubbliche, l’opera pubblica, corredata del relativo Codice Unico di Progetto, verrà ammessa al finanziamento a valere sul “Fondo progetti” a seguito dell’esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità (art.4, c.1, legge 144/1999) ovvero dell’approvazione del progetto preliminare (art. 93 ed art. 165 del d.lgs. n.163/2006). Dopo l’approvazione della progettazione definitiva, le opere sono ammesse al finanziamento a valere sul “Fondo opere”.

Tale disposizione integrata al meccanismo di definanziamento automatico delle opere non avviate nei tempi prestabiliti, esplicitamente previsto nella legge di delega, consente una migliore allocazione delle risorse disponibili a vantaggio di opere la cui cantierabilità risulta essere più immediata.

L’attuazione del meccanismo di definanziamento automatico avverrà con apposito DPCM adottato previo parere del CIPE e sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dello sviluppo economico, per quanto di competenza con il Ministro delegato per la coesione territoriale.

VI.2 LA DELEGA AL GOVERNO PER IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA PER LA GESTIONE DEL BILANCIO E IL POTENZIAMENTO DELLA FUNZIONE DEL BILANCIO DI CASSA. (ART. 42)

La legge 7 aprile 2011, n. 39, ha modificato l’articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Nella nuova formulazione della delega, in luogo del passaggio ad un bilancio di sola cassa, è previsto il rafforzamento del ruolo, soprattutto programmatico e gestionale, del bilancio di cassa in un sistema misto “*competenza e cassa*”. È altresì disposta la modifica dei principi e dei criteri direttivi esposti nella norma originaria ed un allungamento dei termini per l’adozione dei decreti delegati da 3 a 4 anni. Viene invece confermato l’obbligo, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un “*piano finanziario dei pagamenti*” a carattere pluriennale sulla base del quale ordinare e pagare le spese, tenendo conto della fase temporale di adempimento delle obbligazioni. Tale documento dovrà costituire uno dei principali strumenti di gestione e di programmazione finanziaria. È inoltre stabilito che, in sede di decreto legislativo, sia definito un apposito e più stretto raccordo tra l’autorizzazione di cassa del bilancio e la gestione di tesoreria.

La modifica normativa ha comportato la necessità di ridefinire il decreto ministeriale inerente alle modalità di attuazione del periodo biennale di sperimentazione propedeutico alla predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della delega, anche se ciò non era previsto dalla disposizione normativa novellata. Infatti, in proposito, la stessa Camera dei deputati con l’ordine del giorno n. 9/3921-B/5, adottato nella seduta del 6 aprile 2011, ha impegnato il Governo a disciplinare la sperimentazione prevista dal comma 2 dell’articolo 42 della legge n. 196/2009, attraverso modalità analoghe a quelle previste per la sperimentazione avviata il 1 gennaio 2011, con l’adozione di un nuovo decreto del Ministero dell’economia e delle finanze. In tal senso, quindi, nel corso del 2011, è stato predisposto un nuovo schema di decreto, adottato dal Ministro dell’economia e delle finanze in data 30 dicembre 2011. In tale decreto, è stata prolungata la sperimentazione

all'anno 2013, per far coincidere il periodo della nuova sperimentazione con il biennio 2012 – 2013.

Nel nuovo decreto ministeriale (allegato 5) è stata confermata la partecipazione alla sperimentazione dei Ministeri dell'interno, delle infrastrutture e dei trasporti e della difesa, nonché è stata prevista la possibilità di estendere la stessa anche ad altre Amministrazioni, previa apposita intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Con riferimento allo stato di previsione dell'entrata è poi prevista l'istituzione di un apposito gruppo di lavoro per individuare possibili modalità di razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate, con particolare riguardo agli accertamenti svolti attraverso ruoli, oltre che per procedere al riordino della disciplina relativa alla formazione ed al regime contabile dei residui attivi.

Inoltre nel decreto ministeriale è stabilito che la sperimentazione deve essere rivolta ad individuare l'atto del dirigente responsabile della spesa che costituisca presupposto per la determinazione dell'entità e dei termini dei pagamenti indicati nel "*piano finanziario dei pagamenti*". L'individuazione di tale atto, e dei suoi elementi costitutivi, è diretta a costituire elemento di razionalizzazione della disciplina dell'impegno delle spese, nonché a consentire l'avvicinamento delle previsioni di bilancio in termini di competenza alle reali esigenze di cassa delle amministrazioni pubbliche.

Allo scopo di perseguire il potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa, viene altresì prevista un'attività di individuazione dei conti di tesoreria e delle contabilità speciali per i quali sia possibile prevedere il raccordo con le autorizzazioni di cassa del bilancio statale al fine di poter considerare e valutare l'impatto complessivo sul fabbisogno del settore statale dei relativi pagamenti.

La sperimentazione, attraverso il "*crono programma*" sarà infine destinata alla razionalizzazione della disciplina relativa alla formazione ed al regime contabile dei residui passivi.

Nel corso del 2011, i lavori per l'attuazione della delega prevista dall'art.42 hanno poi comportato l'organizzazione di due seminari, svolti in collaborazione con l'Università Sapienza di Roma.

Il primo seminario, dal titolo "*Il bilancio di cassa. Primi approfondimenti*", si è tenuto nel marzo 2011 e ha voluto fornire alcuni elementi di riflessione sulla rispondenza dello schema del bilancio di cassa alle motivazioni che, in più fasi, sono state portate a sostegno della sua adozione, nonché di valutazione dell'appropriatezza delle soluzioni che il bilancio di cassa è potenzialmente in grado di fornire a quelle criticità che le analisi, gli studi, e soprattutto la pratica quotidiana del bilancio, hanno più volte evidenziato.

Il seminario ha ripercorso le motivazioni, anche con un'analisi quantitativa, che hanno portato ad affiancare al bilancio di competenza giuridica l'indicazione della corrispondente autorizzazione di cassa. Tra le principali motivazioni si ricordano la necessità di rafforzare l'attenzione per le previsioni di cassa nella definizione della legge di bilancio e la necessità di ricondurre sotto "stretta sorveglianza" l'evoluzione dei flussi di cassa, soprattutto per gli effetti che questi determinano sull'evoluzione del debito; di ristabilire un legame più stretto tra l'autorizzazione parlamentare e l'effettivo impiego che si fa delle risorse pubbliche; di porre rimedio alla formazione di ingenti quantità di residui in ciascun esercizio finanziario, nonché di considerare il loro ammontare nel momento della definizione delle previsioni.

Sono state illustrate anche le esperienze di alcuni Paesi (in particolare, Spagna, Francia, Germania e Paesi Bassi) che adottano il bilancio di cassa, individuando, in relazione ai temi indicati, le modalità con cui queste tematiche sono affrontate dai diversi Paesi nell'ambito dei rispettivi sistemi di bilancio.

Il secondo seminario, dal titolo *“La tesoreria dello Stato nel processo di potenziamento del bilancio di cassa”*, si è tenuto il 22 dicembre 2011 con l'obiettivo di fornire elementi di riflessione e valutazioni quantitative utili all'attuazione della delega legislativa, con particolare riferimento alle relazioni tra il bilancio dello Stato e la tesoreria statale.

Sono state evidenziate la natura e le dimensioni dell'intermediazione svolta dalla tesoreria con particolare riferimento al processo di erogazione della spesa. È stata, infatti, condotta un'analisi dei flussi finanziari intercorrenti tra bilancio e tesoreria, avvalendosi dei dati disponibili presso il Sistema Informativo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato: la distinzione dei pagamenti del bilancio dello Stato tra flussi direttamente erogati al sistema economico e flussi intermediati dalla tesoreria è stata effettuata utilizzando le informazioni disponibili sia sui movimenti in uscita dal bilancio dello Stato sia su quelli relativi al transito delle risorse nei conti di tesoreria.

Sono state poi fornite quantificazioni relative ai conti che presentano le giacenze più elevate o che risultano essere maggiormente alimentati dal bilancio dello Stato.

Infine sono stati presentati alcuni casi studio, analizzando le dinamiche di diverse contabilità speciali intestate ad amministrazioni periferiche dello Stato (prefetture, comandi della Difesa, ambiti territoriali del Ministero dell'Istruzione, ecc.).

Le conclusioni del seminario hanno individuato alcuni miglioramenti operativi e informativi volti a consentire il raggiungimento del principale obiettivo riportato tra i criteri di delega dell'articolo 42, ossia la previsione del raccordo tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria. Tali miglioramenti riguardano la significatività della previsione di cassa del bilancio (ottenuta anche grazie al piano finanziario sopra richiamato) e l'ampliamento delle informazioni rinvenibili nei diversi documenti contabili, dal titolo di spesa del bilancio alle registrazioni di introiti ed esiti dei singoli conti di tesoreria.

Al seminario seguirà un working paper che sarà realizzato nella prima parte del 2012 e reso disponibile sul sito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

VI.3 LA DELEGA PER LA RIFORMA ED IL POTENZIAMENTO DEI CONTROLLI DI RAGIONERIA E DEL PROGRAMMA DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA (ART. 49)

Alla delega prevista dall'articolo 49 è stata data attuazione attraverso l'emanazione del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 179 del 3 agosto 2011. Quest'ultimo ha riordinato organicamente le norme di controllo di regolarità amministrativa e contabile svolto dal sistema delle ragionerie territoriali ed ha introdotto taluni strumenti di potenziamento con innovazioni di carattere procedurale. In particolare, ha provveduto al riordino delle procedure dei controlli preventivi e successivi, alla loro semplificazione e razionalizzazione, nonché alla revisione dei termini.

La riforma, lasciando inalterate le norme di contabilità generale dello Stato di carattere sostanziale che attengono al contenuto, alla forma ed all'iter formativo degli atti controllati, disciplina unicamente l'aspetto procedurale dei controlli. Le nuove norme non

pongono l'attenzione in modo specifico ad istituti di carattere sostanziale, quali l'impegno, il pagamento, la competenza, i residui, ma considerano in modo ampio, ai fini dell'assoggettamento al controllo, gli atti che determinano effetti finanziari. L'ampiezza terminologica utilizzata renderà applicabili le nuove disposizioni anche qualora dovessero intervenire cambiamenti della struttura del bilancio e degli atti di spesa.

Il decreto legislativo consta di cinque titoli:

- Titolo I (articoli 1- 4): *“Principi generali e criteri direttivi”*.
- Titolo II (articoli 5 – 18): *“Controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti delle amministrazioni statali”*.
- Titolo III (articoli 19 – 22): *“Controlli dei collegi dei revisori dei conti e sindacali presso gli enti e organismi pubblici”*.
- Titolo IV (articoli 23 e 24): *“Controlli dei Servizi ispettivi di Finanza Pubblica”*.
- Titolo V (articoli 25 – 28): *“Analisi e valutazione della spesa”*.

In sede di prima applicazione del decreto legislativo, per assicurare l'uniforme interpretazione delle nuove disposizioni da parte degli uffici di controllo nell'espletamento della propria attività istituzionale, è stata emanata dalla Ragioneria Generale dello Stato la circolare n. 25 del 7 settembre 2011²⁵ con le prime indicazioni applicative. La circolare fornisce indicazioni anche relativamente al controllo amministrativo-contabile svolto dai collegi di revisione e sindacali presso gli enti ed all'attività di analisi e valutazione della spesa.

VI.4 LA DELEGA AL GOVERNO PER IL COMPLETAMENTO DELLA REVISIONE DELLA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO. L'APPLICAZIONE DI TETTI ALLA SPESA COMPLESSIVA (ART. 40, COMMA 2, LETTERA H)

La fissazione di limiti pluriennali alla spesa del bilancio dello stato è prevista dall'articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificata dalla successiva legge 7 aprile 2011, n. 39.

Rispetto alla previsione iniziale, la legge n. 39 /2011 ha ampliato l'ambito di riferimento per l'applicazione dei predetti limiti. In particolare, tale aggregato, che inizialmente escludeva le cosiddette *“spese non rimodulabili”*, è ora riferito all'intero complesso delle uscite del bilancio dello Stato. Naturalmente, come accade in tutti i paesi che già adottano questo sistema di regole, la loro determinazione dovrà tenere conto degli aspetti peculiari di ciascuna tipologia di spesa. Ciò al fine di rendere credibile e sostenibile lo stesso limite.

Nel corso del 2011, l'applicazione di un sistema di regole fiscali sulla spesa è stato ulteriormente oggetto di interventi a livello comunitario con la riforma della governance europea, nonché del disegno di legge costituzionale di riforma dell'art. 81 della Costituzione. Di questi elementi occorrerà tenere conto nell'attuazione della delega prevista dal citato art. 40 della legge n. 196/2009.

In relazione alla predisposizione degli adempimenti necessari a dare piena attuazione alla legge di riforma della contabilità e finanza pubblica e delle nuove indicazioni emerse nel corso del 2011, il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato

²⁵ Vedi http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-1/CIRCOLARI/2011/Circolare_del_7_settembre_2011_n_25.pdf

ha condotto specifici approfondimenti sull'applicazione di sistemi di bilancio che prevedano il ricorso alla fissazione di specifici tetti alla spesa del livello centrale di governo. In questo ambito sono stati condotti approfondimenti basati sulla letteratura teorica ed empirica disponibile. Sono inoltre stati predisposti e inviati appositi questionari a diversi Paesi - Austria, Germania, Francia, Spagna, Paesi Bassi, Regno Unito, Nuova Zelanda, Svezia - che attualmente adottano queste regole fiscali per approfondire ulteriormente le questioni più immediatamente applicative. Tutti i paesi intervistati hanno provveduto a fornire le proprie risposte ai questionari loro inoltrati.

Lo studio, effettuato nell'ambito dei lavori di una convenzione definita con l'Università Sapienza di Roma, è stato illustrato nel corso di un apposito seminario di approfondimento svolto presso il Ministero dell'economia e delle finanze e costituisce un primo momento organico di riflessione sulle principali questioni che occorrerà affrontare nel corso del 2012 per definire modalità applicative di regole sulla spesa che siano efficaci e coerenti con il nostro sistema istituzionale e di bilancio.

6.5 LA DELEGA AL GOVERNO PER L'ADOZIONE IN UN TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTABILITÀ DI STATO E DI TESORERIA (ART. 50)

La delega per l'adozione di un Testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato costituisce una tappa molto importante nel processo di ammodernamento innovativo, anche sotto il profilo dell'attenzione alle nuove tecnologie, della pubblica amministrazione. Basti ricordare come l'attuale legge di contabilità, pur in più punti modificata nel tempo, risale all'anno 1923.

Inoltre, va rilevato che al di là della delega legislativa, per rendere effettivo lo sforzo innovativo e di razionalizzazione, occorre operare prevedendo anche l'adozione di un idoneo strumento regolamentare attuativo.

Ciò posto, dopo un'attenta fase di ricognizione della normativa vigente in materia di contabilità di Stato e di tesoreria unica – con la predisposizione di numerosi documenti di lavoro, costituiti perlopiù da schemi e tabelle sinottiche – è stata redatta nell'anno 2011 una prima bozza di testo unico, con l'obiettivo di pervenire ad una completa condivisione di un elaborato da parte di tutti gli Uffici del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro la prima metà dell'anno 2012, in modo da poter immediatamente dopo avviare le consultazioni con le altre Amministrazioni coinvolte, nonché con la Corte dei conti e, con specifico riferimento alla tesoreria unica, con la Banca d'Italia.

Allegati

**ALLEGATO 1: CONVENZIONE PER LA GESTIONE DEL
CONTO INTRATTENUTO DAL TESORO PRESSO LA
BANCA D'ITALIA PER IL SERVIZIO DI TESORERIA E
DEI CONTI AD ESSO ASSIMILABILI.**

Convenzione per la gestione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Banca d'Italia

VISTO l'articolo 2, comma 1, della legge 28 marzo 1991, n. 104;

VISTO l'articolo 5, comma 5, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico (di seguito "Testo unico"), approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398, come modificato dall'articolo 47, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (di seguito "Legge di contabilità e finanza pubblica");

VISTO l'articolo 46, comma 3, del Testo unico, come modificato dall'articolo 47, comma 4, della Legge di contabilità e finanza pubblica;

VISTO l'articolo 46 della Legge di contabilità e finanza pubblica;

CONSIDERATO che nell'articolo 5, comma 5, del Testo unico si dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito "Ministero") e la Banca d'Italia (di seguito "Banca") stabiliscono mediante convenzione le condizioni di tenuta del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria (di seguito "conto disponibilità") e dei conti ad esso assimilabili ed il saldo massimo su cui la Banca d'Italia corrisponde un tasso di interesse, commisurato a parametri di mercato monetario;

RAVVISATA l'esigenza di stabilizzare i saldi dei predetti conti intrattenuti presso la Banca, al fine di promuovere l'efficienza dei mercati monetari e finanziari e di agevolare la conduzione della politica monetaria da parte delle competenti autorità;

RITENUTO altresì di predisporre strumenti utili ad un'efficiente gestione delle giacenze dei predetti conti, compatibilmente con le condizioni di costo e di rischio presenti sui mercati monetari e finanziari;

convengono quanto segue

Articolo 1

Tenuta del conto disponibilità e dei conti ad esso assimilabili

1. Con la presente convenzione sono stabilite le condizioni di tenuta del conto disponibilità e dei conti ad esso assimilabili.
2. I conti assimilabili di cui al comma precedente sono il conto spese fisse, di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (di seguito "Ministro") del 31 ottobre 2002, e il conto tesoreria telematica, di cui al decreto del Ministro del 6 giugno 2003. Eventuali altri conti resi in futuro assimilabili al conto disponibilità saranno assoggettati al medesimo trattamento ai fini della presente convenzione, previa intesa tra il Ministero e la Banca.

3. Alla chiusura di ciascuna giornata la Banca provvede a versare sul conto disponibilità le giacenze depositate sui conti di cui al comma 2.

Articolo 2

Remunerazione del conto disponibilità

1. La Banca remunera le giacenze in essere sul conto disponibilità fino al saldo massimo di euro 1.000.000.000,00 (un miliardo). Fino a tale soglia, la Banca corrisponde una remunerazione calcolata, su base giornaliera, applicando il tasso minimo praticato dalla Banca centrale europea (BCE) nella più recente operazione di rifinanziamento principale ovvero il tasso uniforme qualora la BCE pratici quest'ultimo tasso in tali operazioni (di seguito "tasso MRO").
2. Il Ministero persegue l'obiettivo di mantenere il valore del saldo del conto disponibilità a euro 800.000.000,00 (ottocento milioni) e concorda con la Banca, in appositi protocolli tecnici di cui al successivo articolo 5 comma 5, le procedure necessarie per stabilizzare il saldo del conto disponibilità alla fine di ciascuna giornata operativa intorno a tale livello, con un margine di trascurabile entità.
3. La corresponsione della remunerazione di cui al comma 1 avviene con cadenza semestrale, entro il giorno 10 del mese successivo alla chiusura del semestre di riferimento. Con scambio di note sono definite le modalità di remunerazione del conto disponibilità nel periodo transitorio.

Articolo 3

Remunerazione del Fondo Ammortamento

1. Ai sensi dell'articolo 46 comma 3 del Testo unico, sulle giacenze in essere sul fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (di seguito "fondo di ammortamento") la Banca corrisponde semestralmente un tasso pari a quello di cui al comma 1 dell'articolo 2, con le modalità previste al comma 3 dello stesso articolo.

Articolo 4

Informazioni a consuntivo e previsionali

1. In ogni giornata lavorativa la Banca comunica al Ministero, tramite un collegamento telematico, informazioni sul saldo complessivo del conto disponibilità e dei conti assimilabili, sulle operazioni di impiego o raccolta in essere, nonché sugli eventuali pagamenti e sugli incassi da regolare in giornata sui medesimi conti, rilevabili dalle procedure di Tesoreria e da elaborazioni interne. Tali informazioni, in assenza di ulteriori integrazioni, determinano la stima del Ministero del saldo di fine giornata.

2. Il Ministero e la Banca scambiano e confrontano le informazioni previsionali sulle variazioni giornaliere del conto disponibilità, dei conti assimilabili e del fondo di ammortamento, su orizzonti coerenti con quelli considerati nelle operazioni di gestione della liquidità e comunque non superiori a 60 giorni, con riferimento alle operazioni di copertura e di formazione del fabbisogno, tramite un apposito archivio informatico del Ministero.
3. L'archivio informatico di cui al comma precedente costituisce una base unitaria delle informazioni relative alle previsioni giornaliere dei flussi finanziari di cui ai commi 1 e 2, dei relativi aggiornamenti, nonché delle operazioni di movimentazione della liquidità poste in essere ai sensi del successivo articolo 5.
4. In protocolli tecnici stipulati fra la Banca e il Ministero sono stabiliti tempi, modalità di comunicazione, dettagli informativi e livelli di servizio relativi allo scambio e al confronto delle informazioni di cui ai commi precedenti, con la previsione di periodi di sperimentazione.

Articolo 5

Operazioni di movimentazione della liquidità

1. Il Ministero gestisce la liquidità depositata sul conto disponibilità e sui conti assimilabili, sulla base delle informazioni di cui all'articolo 4.
2. Il Ministero gestisce la liquidità di cui al comma 1 con operazioni di raccolta e impiego sul mercato monetario ed altre operazioni in uso nei mercati finanziari, eseguite dalla Banca.
3. Il Ministero ha inoltre facoltà di impiegare presso la Banca la liquidità di cui al comma 1 in depositi vincolati a scadenza predeterminata.
4. Le modalità di movimentazione della liquidità e di selezione delle relative controparti sono stabilite, sulla base di criteri di trasparenza, efficienza e competitività, con decreto del Ministro adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 5, secondo periodo, del Testo unico.
5. La Banca e il Ministero concordano, con appositi protocolli tecnici, i dettagli relativi alle operazioni di cui al presente articolo.

Articolo 6

Depositi vincolati del Ministero presso la Banca

1. L'apertura dei depositi vincolati di cui all'articolo 5 comma 3 è stabilita, con riferimento all'importo e alla durata degli stessi, almeno cinque giorni lavorativi prima della data prevista per l'apertura medesima.
2. La remunerazione dei medesimi depositi è fissata al tasso EUREPO (tasso di riferimento

del mercato dei pronti contro termine europeo rilevato dalla Federazione Bancaria Europea) relativo alla scadenza dei medesimi e rilevato il secondo giorno lavorativo precedente l'apertura del deposito. Qualora i depositi abbiano durata diversa da quella del tasso EUREPO, la remunerazione degli stessi è calcolata come interpolazione lineare tra i due tassi EUREPO con durata più vicina a quella dei depositi e rilevati il secondo giorno lavorativo precedente l'apertura degli stessi.

3. Qualora il Ministero prelevi, in via eccezionale e per improvvise e inderogabili esigenze di liquidità, totalmente o in parte, un deposito prima della scadenza, la Banca modifica la remunerazione applicata all'importo movimentato in base ai seguenti criteri:
 - a) se il prelievo avviene entro la prima metà della durata del deposito, la remunerazione dell'importo movimentato anticipatamente, applicata a partire dalla data di accensione del deposito medesimo e fino alla data del prelievo, è pari a zero;
 - b) se il prelievo, invece, avviene dopo metà della durata del deposito, la remunerazione dell'importo movimentato anticipatamente, applicata a partire dalla data di accensione del deposito medesimo e fino alla data del prelievo, è calcolata riducendo del 50% il tasso di remunerazione di cui al comma precedente.
4. La corresponsione della remunerazione dei depositi avviene il giorno della scadenza di ciascun deposito. Nei casi di cui al precedente comma 3, lettera b, la remunerazione dell'importo movimentato anticipatamente avviene due giorni lavorativi dopo il prelievo di cui al medesimo comma.

Articolo 7

Procedure di recovery

1. La Banca e il Ministero concordano con protocolli operativi le procedure di *recovery* per la movimentazione della liquidità. Tali procedure riguardano sia eventuali malfunzionamenti nello scambio di informazioni di cui all'articolo 4, sia problemi tecnici che impediscano l'operatività di cui all'articolo 5.
2. Il Ministero è tenuto indenne da ogni conseguenza derivante da malfunzionamenti o problemi tecnici dipendenti dai sistemi o dalle procedure della Banca.
3. Nel caso in cui i malfunzionamenti o problemi tecnici di cui al comma precedente determinino una giacenza sul conto disponibilità, a fine giornata, maggiore rispetto al saldo massimo di cui all'articolo 2 comma 1, la Banca corrisponde sulla suddetta maggiore giacenza una remunerazione pari al tasso MRO.
4. Nel caso in cui i malfunzionamenti o problemi tecnici di cui al comma 2 determinino l'incapienza del conto disponibilità, la Banca trasferisce temporaneamente sul conto disponibilità, da uno dei depositi vincolati di cui all'articolo 6, un ammontare sufficiente

a consentire il funzionamento del servizio di tesoreria. In tal caso non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 6, comma 3.

5. Nel caso in cui i malfunzionamenti o problemi tecnici di cui al comma 2 determinino l'incapienza del conto disponibilità e non risultino in essere depositi vincolati di cui all'articolo 6, la Banca dispone immediatamente per conto del Ministero un'operazione di raccolta di cui all'articolo 5 comma 2, per un ammontare sufficiente a consentire il funzionamento del servizio di tesoreria.
6. La casistica relativa ai malfunzionamenti e ai problemi tecnici attribuibili alle procedure della Banca è definita nei protocolli tecnici di cui all'articolo 5 comma 5. Sono in ogni caso esclusi i malfunzionamenti e i problemi tecnici derivanti da cause di forza maggiore.

Articolo 8

Sospensione dell'operatività

1. L'operatività di cui all'articolo 5 si svolge nei giorni in cui è operativo il calendario del sistema TARGET.
2. È altresì facoltà del Ministero sospendere la citata operatività in giornate in cui la particolare situazione dei mercati finanziari non consenta un'ordinata movimentazione della liquidità in normali condizioni di rischio o di costo. In tal caso, il Direttore Generale del Tesoro, o per sua delega il Dirigente Generale della Direzione II del Dipartimento del Tesoro, ne darà tempestiva comunicazione alla Banca. Tale comunicazione potrà avvenire anche tramite mezzi telematici.
3. Qualora si verificassero casi di sospensione dell'operatività ai sensi del comma precedente, con successivo decreto del Ministero sono riportate, con cadenza mensile, le date delle giornate in questione.

Articolo 9

Efficacia della convenzione

1. La convenzione è approvata con decreto del Ministro, che ne determina l'entrata in vigore, sentito il parere della Banca. Il Ministero e la Banca si impegnano a dare attuazione alle attività di cui alla presente convenzione entro fine luglio 2011 dopo un periodo di sperimentazione. Qualora in questo periodo dovessero insorgere problemi inattesi, e tali da comportare ritardi, ne verrebbe data tempestiva comunicazione alla BCE; l'avvio dell'operatività avverrà comunque prima della fine del 2011.
2. Ai sensi dell'art. 47 comma 5 della Legge di contabilità e finanza pubblica, l'entrata in vigore della convenzione è preceduta dall'emanazione dei decreti del Ministero con cui sono definiti modalità e criteri di contabilizzazione delle operazioni disciplinate dalla

presente convenzione, nonché le modalità e i tempi di movimentazione dei fondi presso la tesoreria statale.

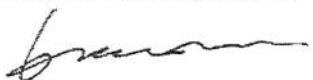
3. La presente convenzione ha durata allineata a quella della convenzione per l'affidamento del servizio di tesoreria, approvata con decreto del Ministro del Tesoro del 17 gennaio 1992, ed è soggetta ai medesimi tempi e modalità di disdetta.
4. Dalla data di entrata in vigore della presente convenzione è abrogata la convenzione stipulata tra il Ministero e la Banca il 6 aprile 2006.

Roma, 22 MAR 2011

PER LA BANCA D'ITALIA

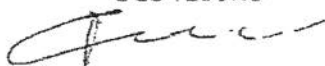
PER IL MINISTERO DELL'ECONOMIA
E DELLE FINANZE

IL DIRETTORE GENERALE



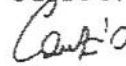
IL DIRETTORE GENERALE

DEL TESORO



IL RAGIONIERE GENERALE

DELLO STATO



ALLEGATO 2: DECRETO MINISTERIALE ATTUATIVO DELLA CONVENZIONE MEF – BANCA D'ITALIA



Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

VISTO il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 83002 del 30 dicembre 2005, recante "la disciplina delle operazioni finanziarie a valere sul conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria" (di seguito "Conto");

VISTA la convenzione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze (di seguito "Ministero") e la Banca d'Italia (di seguito "Banca"), per "lo scambio di informazioni sui flussi di tesoreria e per le operazioni finanziarie a valere sul Conto", stipulata in data 6 aprile 2006 e approvata con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 58641 del 1° giugno 2006, e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO il decreto ministeriale n. 64302 del 16 giugno 2006 e successive modifiche ed integrazioni, recante "disposizioni di attuazione per le operazioni finanziarie a valere sul conto disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria";

VISTO l'articolo 5, comma 5, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico (di seguito "Testo unico"), approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398, come modificato dall'articolo 47, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (di seguito "Legge di contabilità e finanza pubblica");

VISTO l'articolo 46 della Legge di contabilità e finanza pubblica, recante "Programmazione finanziaria";

CONSIDERATO che all'articolo 5, comma 5, del Testo unico si dispone che "il Ministero e la Banca stabiliscono mediante convenzione le condizioni di tenuta del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili ed il saldo massimo su cui la Banca d'Italia corrisponde un tasso di interesse, commisurato a parametri di mercato monetario";

VISTA la convenzione stipulata tra il Ministero e la Banca in data 22 marzo 2011, ai sensi del citato articolo 5, comma 5, del Testo unico (di seguito "Convenzione");

CONSIDERATO che, ai sensi dell'articolo 47, comma 3, della Legge di contabilità e finanza pubblica, "fino al momento della data di entrata in vigore della convenzione, la remunerazione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria avverrà secondo le modalità ed i termini previsti dal citato articolo 5, comma 5, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 398 del 2003, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della presente legge";



TENUTO CONTO che il quadro regolamentare di cui all'articolo 47, commi 1 e 5, della Legge di contabilità e finanza pubblica è in fase di definizione;

TENUTO CONTO dell'attuale contesto di mercato, che impone una gestione della liquidità improntata a criteri prudenziali, e la conseguente esigenza di valutare attentamente i livelli di rischio ed onerosità delle operazioni del Ministero sul mercato monetario;

CONSIDERATO che l'entrata in vigore della Convenzione è preceduta da un periodo di sperimentazione tra le parti, ai sensi dell'articolo 9, comma 1;

RITENUTO opportuno dare avvio ad una fase di sperimentazione di congrua durata, al fine di verificare il corretto funzionamento delle procedure poste in essere per lo svolgimento della nuova operatività, valutare l'efficienza dello scambio di informazioni previsionali sulle variazioni giornaliere del saldo del Conto e dei conti ad esso assimilabili, tenendo conto del citato contesto di mercato e dell'effettiva disponibilità degli operatori di mercato a partecipare alle operazioni finanziarie a valere sul Conto;

SENTITO il parere della Banca;

DECRETA

Articolo 1

Periodo di sperimentazione

1. La fase di sperimentazione di cui all'articolo 9, comma 1, della Convenzione potrà essere svolta a partire dalla data odierna, per una durata non superiore a 3 mesi.
2. Il periodo di sperimentazione è così disciplinato:
 - a. Il Ministero è autorizzato ad effettuare operazioni di raccolta e di impiego sul mercato monetario ed altre operazioni in uso nei mercati finanziari, indipendentemente dal relativo tasso di remunerazione delle giacenze;
 - b. Il Ministero è altresì autorizzato ad impiegare la propria liquidità presso la Banca, in depositi vincolati a scadenza predeterminata, secondo le modalità stabilite nell'articolo 6 della Convenzione;
 - c. Il Ministero e la Banca avviano lo scambio di informazioni relativo alle previsioni del saldo del Conto di fine giornata, secondo modalità che saranno definite tra le due Istituzioni.
3. Durante la fase di sperimentazione, il Ministero e la Banca, attraverso appositi gruppi di lavoro, analizzano i risultati in termini di funzionamento delle procedure, dello scambio di informazioni previsionali e delle operazioni finanziarie, citato nelle premesse.



Articolo 2
Norme transitorie

1. Durante la fase di sperimentazione, le operazioni di cui al precedente articolo 1, comma 2, lettera a, si svolgono secondo le modalità disciplinate dal decreto ministeriale n. 64302 del 16 giugno 2006 e successive modifiche ed integrazioni, citato nelle premesse.
2. Ai fini della sperimentazione dello svolgimento delle operazioni di impiego della liquidità, di cui al precedente articolo 1, comma 2, è inefficace il disposto dell'articolo 2, comma 4, del decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 83002 del 30 dicembre 2005, citato nelle premesse.
3. Durante la fase di sperimentazione, il Conto è remunerato secondo le modalità previste dall'articolo 47, comma 3, della Legge di contabilità e finanza pubblica, citato nelle premesse.

Articolo 3
Disposizioni finali

1. È approvata la Convenzione stipulata tra il Ministero e la Banca in data 22 marzo 2011, citata nelle premesse. Tale Convenzione entra in vigore a tutti gli effetti a partire dal 5 ottobre 2011.
2. Il presente decreto sarà trasmesso ai competenti organi di controllo e sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.



IL MINISTRO




ALLEGATO 3: AGGIORNAMENTO DELLA CONVENZIONE CON LE POSTE ITALIANE SPA, IN MATERIA DI TESORERIA

Allegato 3



Ministero dell'Economia e delle Finanze

N. 0103295 - DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

I.G.E.P.A. - Ufficio XI

VISTO l'articolo 2, comma 2, del decreto legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito con modificazioni dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, che prevede che l'ex Ente Poste (ora Poste italiane S.p.A.) stipuli apposite convenzioni con l'ex Ministero del Tesoro (ora Ministero dell'economia e delle finanze), con la Banca d'Italia, con l'ex Cassa depositi e prestiti (ora Cassa depositi e prestiti S.p.A.) e con altri enti pubblici per lo svolgimento del servizio di tesoreria;

VISTA la Convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e Poste italiane S.p.A. stipulata l'8 maggio 2009, approvata e resa esecutiva con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 giugno 2009, avente efficacia fino al 31 dicembre 2010;

CONSIDERATA l'esigenza di continuare a regolare i rapporti tra il Ministero dell'economia e delle finanze e Poste italiane S.p.A. sulla base degli accordi contenuti nella Convenzione dell'8 maggio 2009, apportando alla stessa alcune modifiche di carattere operativo;

VISTO l'atto aggiuntivo alla Convenzione dell'8 maggio 2009, stipulato tra il Ministero dell'economia e delle finanze e Poste italiane S.p.A. in data 29 settembre 2011;

VISTO l'articolo 4 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165;

RITENUTO necessario che il nuovo accordo venga approvato con decreto ministeriale;

VISTE le vigenti disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato

DECRETA

È approvato e reso esecutivo l'atto aggiuntivo con il quale sono modificati gli articoli 4, 5 e 7 della Convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e Poste italiane S.p.A. stipulata l'8 maggio 2009, approvata e resa esecutiva con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 18 giugno 2009, e l'allegato C alla Convenzione stessa.

Roma,

VISTO I.Ge.Co.Fi.P. Uff. <u>TU</u>	
Date <u>7/10/11</u>	Il Dirigente <u>[firma]</u>
Ispettore Generale Capo <u>[firma]</u>	

Il Ragioniere Generale dello Stato

per

COPIA

**ATTO AGGIUNTIVO ALLA CONVENZIONE STIPULATA TRA IL MINISTERO
DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE E POSTE ITALIANE S.p.A IN DATA 8 MAGGIO
2009**

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con sede in Roma, rappresentato dal Ragioniere Generale dello Stato, Dottor Mario Canzio (di seguito anche "MEF")

E

Poste Italiane S.p.A., società con socio unico – Patrimonio bancoposta, con sede in Roma, viale Europa n. 190, capitale sociale 1.306.110.000 euro, iscritta nel Registro delle Imprese di Roma, codice fiscale 97103880585, rappresentata dall'Amministratore Delegato Ing. Massimo Sarmi (di seguito anche "Poste")

PREMESSO CHE

1. l'8 maggio 2009 il Ministero dell'Economia e delle Finanze e Poste Italiane S.p.A. hanno stipulato una Convenzione ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito con modificazioni dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, resa esecutiva con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 18 giugno 2009, avente efficacia fino al 31 dicembre 2010;
2. la riforma della gestione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili di cui alla Legge del 31 dicembre 2009 n. 196 è tuttora in fase di attuazione e che, in attesa del completamento del nuovo assetto normativo, MEF e Poste concordano sull'opportunità di continuare a regolare i reciproci rapporti sulla base degli accordi contenuti nella Convenzione 8 maggio 2009, cui è necessario apportare alcune modifiche di carattere operativo;

tra le Parti come in epigrafe rappresentate, d'intesa con la Banca d'Italia e la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.

si conviene e si stipula quanto segue:

Articolo unico

1. La Convenzione stipulata in data 8 maggio 2009 tra il MEF e Poste ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del decreto legge 1° dicembre 1993, n. 487, convertito con modificazioni dalla legge 29 gennaio 1994, n. 71, è prorogata fino al 30 giugno 2012.
2. La remunerazione, di cui all'articolo 10 della Convenzione 8 maggio 2009, riconosciuta a Poste per il servizio reso dal 1° gennaio 2011 al 30 giugno 2012, è stabilita nell'allegata tabella C, che costituisce parte integrante del presente Atto aggiuntivo.

3. Gli articoli 4, 5 e 7 della Convenzione 8 maggio 2009 sono modificati per esigenze operative nel testo sotto riportato:

Articolo 4 Prelevamenti

Poste è autorizzata ad effettuare, attraverso proprie strutture di Sede centrale appositamente dedicate, prelevamenti di fondi presso la Tesoreria di Roma, ovvero presso quella di Milano, nei casi in cui la prima non sia operativa, per far fronte alle esigenze di cassa per lo svolgimento delle operazioni di cui all'articolo 1. La richiesta di prelevamento viene comunicata alla Banca d'Italia, Servizio Rapporti con il Tesoro entro le ore 08.45 e, immediatamente dopo, inoltrata alla tesoreria competente. Nelle giornate in cui Poste non ricorre al prelevamento di fondi presso la tesoreria ne dà apposita comunicazione alla Banca d'Italia, Servizio Rapporti con il Tesoro ed alla tesoreria competente entro lo stesso orario.

All'atto dei prelevamenti, il relativo importo è scritturato in un apposito conto sospeso e accreditato nel conto di gestione n. 7601 presso la Banca d'Italia, intestato a Poste Italiane S.p.A..

Con apposita lettera Poste provvede a comunicare al MEF, alla Tesoreria centrale e a quella di Milano le strutture di Sede centrale e i funzionari abilitati a disporre i prelevamenti di fondi.

Le richieste di prelevamento di fondi possono essere trasmesse per fax alla Tesoreria, senza l'invio del documento originale.

Poste continua ad effettuare con le tesorerie provinciali, attraverso le proprie Filiali, i prelevamenti, con scritturazione sull'apposito conto sospeso, necessari per contabilizzare le operazioni diverse dal prelevamento di contante.

Nuove modalità di regolamento degli assegni tratti sui conti correnti postali intestati alle Tesorerie e delle altre operazioni diverse dal contante, potranno essere concordate con scambio di lettere tra MEF, Poste e Banca d'Italia.

Articolo 5 Versamenti

I versamenti di liquidità delle singole filiali di Poste derivanti dalle operazioni di cui all'articolo 1 sono effettuati con cadenza giornaliera sul conto di gestione n. 7601 presso Banca d'Italia, intestato a Poste Italiane S.p.A..

Settimanalmente, in giornata da concordare tra MEF, Poste e Banca d'Italia con scambio di lettere, attraverso le strutture di sede centrale di cui al precedente art. 4, Poste provvede a riversare sul conto di Tesoreria centrale denominato Poste Italiane S.p.A. - Servizio di tesoreria Bancoposta le liquidità disponibili sul conto di gestione n. 7601 alla fine della giornata precedente, al netto della somma da prelevare per le

remunerazione in misura pari a quella percepita sul conto disponibilità del Tesoro, di cui all'art. 5 del D.P.R. 30 dicembre 2003, n. 398. La misura della remunerazione potrà essere oggetto di modifica mediante scambio di note fra le parti. Poste può disporre il prelevamento dal conto 20137 in favore del conto di gestione n. 7601 mediante apposita disposizione inviata via fax alla Tesoreria centrale, ovvero a quella di Milano, nei casi in cui la prima non sia operativa, entro le ore 14.00. Nel caso in cui il prelevamento venga richiesto presso la Tesoreria di Milano, il relativo importo è scritturato in un apposito conto sospeso e sistemato dalla Tesoreria centrale, non appena operativa, mediante addebito del conto n. 20137. Ove l'importo da prelevare dal conto 20137 sia maggiore di quello esistente prima dell'esecuzione dell'operazione giornaliera, il trasferimento al conto n. 7601 viene effettuato dopo l'esecuzione di quest'ultima. La previsione dei movimenti del conto n. 20137, differenti da quanto oggetto di rendicontazione tramite l'allegato A, è comunicata al MEF e alla Banca d'Italia, Servizio Rapporti con il Tesoro entro le ore 16.00 del giorno lavorativo precedente a quello in cui sarà effettuata la movimentazione. La comunicazione di tali movimenti costituisce un vincolo per Poste, che si impegna ad effettuare le operazioni comunicate il giorno precedente, escludendo la possibilità di ulteriori operazioni in giornata. Nel caso in cui gli importi prelevati non siano interamente utilizzati l'eventuale differenza non potrà essere riversata sul conto n. 20137 ma dovrà rimanere sul conto di gestione di Poste.

Poste è tenuta ad alimentare il conto n. 20137 in modo che la relativa giacenza sia sempre sufficiente a regolare le operazioni disposte con l'allegato A. Nel caso in cui la giacenza sul predetto conto non fosse sufficiente, la disposizione di alimentazione del conto dovrà pervenire alla Tesoreria centrale non oltre le ore 14.00 e dovrà essere comunicata alla Banca d'Italia, Servizio Rapporti con il Tesoro entro lo stesso orario.

La Tesoreria centrale sospende l'esecuzione delle operazioni di cui ai precedenti commi nel caso in cui l'importo indicato da Poste nell'allegato A per la sistemazione del sospeso di cui all'art. 4 non corrisponda a quello comunicato dalla tesoreria ed interessa Poste per gli opportuni accertamenti e correzioni, che dovranno essere effettuati entro il giorno lavorativo successivo.

Eventuali rettifiche ai dati rendicontati dovranno essere comunicate da Poste entro lo stesso mese in cui sono state operate.

Se le operazioni da rettificare riguardano gli ultimi 15 giorni del mese, la correzione e la comunicazione dovranno essere effettuate da Poste entro il 15 del mese successivo. Se le rettifiche riguardano il mese di dicembre la correzione e la comunicazione dovranno essere effettuate da Poste entro il 15 febbraio dell'anno successivo.

Laddove le rettifiche dovessero riguardare anche l'allegato B, Poste produrrà un allegato A e un allegato B integrativi nel primo giorno utile rispetto all'avvenuto accertamento delle rettifiche stesse.

Al fine di assicurare le scritture di conformità sui conti della Cassa Depositi e del MEF relativamente al risparmio postale, la Cassa Depositi trasmette alla Tesoreria Centrale,

TABELLA DELLE REMUNERAZIONI

Servizi da remunerare	Anno 2011		Anno 2012 (1° genn. - 30 giugno)			
	Operazioni (in milioni di euro)	Prezzo unitario (in euro)	Compensazione (in milioni di euro)	Operazioni (in milioni di euro)	Prezzo unitario (in euro)	Compensazione (in milioni di euro)
Stipendi e pensioni statali in contanti	2,40	1,76	4,22	1,20	1,76	2,11
Stipendi e pensioni statali con accredito	2,96	0,50	1,48	1,48	0,50	0,74
Titoli di spesa manuali	0,051	3,30	0,17	0,03	3,30	0,08
Mandati BPIOL	0,08	3,30	0,26	0,04	3,30	0,13
Titoli per spese di giustizia	0,071	3,76	0,27	0,04	3,76	0,13
Gestione c/c Amministrazioni statali	0,014	180,00	2,52	0,01	180,00	1,26
Bollettini di conto corrente	55,93	0,22	12,30	27,97	0,22	6,15
Movimento fondi			35,47			17,74
TOTALE			56,70			28,35

**ALLEGATO 4: PROTOCOLLO D'INTESA PER LA
DISCIPLINA DELLE NUOVE MODALITÀ DI GESTIONE
DEI FLUSSI RELATIVI AL CONTO CORRENTE DI
TESORERIA N. 29814 INTESTATO ALLA CASSA
DEPOSITI E PRESTITI S.P.A.**

**PROTOCOLLO D'INTESA PER LA DISCIPLINA DELLE NUOVE MODALITÀ DI
GESTIONE DEI FLUSSI RELATIVI AL CONTO CORRENTE DI TESORERIA n. 29814
INTESTATO ALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.p.A.**

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196, che all'articolo 46, come sostituito dall'articolo 22 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, detta norme di programmazione finanziaria per migliorare la prevedibilità dei flussi finanziari che riguardano la tesoreria statale ai fini dell'efficiente gestione del debito pubblico e del rispetto delle condizioni di tenuta del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di Tesoreria, di cui all'articolo 47 della stessa legge 196/2009;

VISTO il comma 6 del citato articolo 46 della legge 196/2009, che prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze è autorizzato a stipulare protocolli d'intesa con i soggetti diversi dalle Amministrazioni pubbliche che detengono conti presso la Tesoreria dello Stato;

VISTO il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 5 dicembre 2003, relativo alla trasformazione della Cassa depositi e prestiti in società per azioni, che all'articolo 6 prevede l'accensione, da parte della Cassa depositi e prestiti S.p.A. di un conto corrente presso la Tesoreria centrale dello Stato denominato "CDP S.p.A. – gestione separata";

CONSIDERATA la necessità di stabilire delle regole per la gestione dei flussi finanziari del citato conto "CDP S.p.A. – gestione separata" e per la comunicazione delle relative movimentazioni, al fine di dare attuazione a quanto previsto del predetto articolo 46 della legge 196/2009,

tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (di seguito "Ragioneria") e la Cassa depositi e prestiti S.p.A (di seguito "Cassa") si conviene e si stipula quanto segue

Articolo 1

Oggetto

1. Il presente Protocollo d'intesa disciplina gli aspetti operativi relativi alle nuove modalità di gestione e di comunicazione dei flussi finanziari che interessano il conto corrente di Tesoreria n. 29814 (di seguito "conto corrente") denominato "CDP S.p.A. – gestione separata".
2. Eventuali modifiche al presente Protocollo d'intesa sono effettuate mediante scambio di lettere tra la Ragioneria e la Cassa.

Articolo 2

Gestione e comunicazione dei flussi finanziari

1. Con cadenza quindicinale la Cassa invia alla Ragioneria e alla Banca d'Italia (di seguito "Banca") – Servizio rapporti con il Tesoro una previsione aggiornata a 180 giorni dello scalare dei saldi del conto corrente con particolare evidenza:
 - dei flussi del risparmio postale;
 - dei flussi di importo superiore ad euro 50.000.000 (50 milioni);
 - di altri flussi di particolare interesse, specificando le eventuali operazioni (al netto del risparmio postale) a favore dell'Erario o di altri conti aperti presso la tesoreria statale.

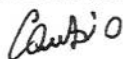
2. Qualora la previsione dei flussi già comunicati, riferiti a una singola giornata operativa ricadente in un arco temporale che comprende i successivi 30 giorni, subisca variazioni per un importo complessivamente superiore a 200 milioni di euro, la Cassa provvede ad inviare tempestivamente la previsione aggiornata dei saldi del conto corrente stesso
3. Con cadenza giornaliera, entro le ore 15,30, la Cassa invia alla Banca – Tesoreria centrale la disposizione di prelevamento, ove necessario, dal conto corrente con versamento al conto di gestione n. 7602 (di seguito “conto di gestione”) per far fronte all’operatività relativa al giorno successivo.
4. In casi particolari, l’invio della disposizione alla Banca può essere posticipato fino alle ore 16,30.
5. Sempre giornalmente, la Cassa entro le ore 16,00 (in casi particolari entro le ore 16,30) comunica alla Ragioneria ed alla Banca – Servizio rapporti con il Tesoro l’importo che verrà tratto o accreditato sul conto corrente il giorno lavorativo successivo. Apposita comunicazione viene inviata anche nel caso in cui il giorno lavorativo successivo non saranno effettuate operazioni di prelevamento o versamento a valere sul medesimo conto corrente.
6. In caso di scostamenti, riguardanti flussi di particolare interesse o quelli di importo superiore ad euro 50.000.000 (al netto del risparmio postale), tra la previsione di cui al comma 1 e la comunicazione di cui al comma 5, la Cassa fornisce indicazioni di dettaglio.
7. Eventuali eccedenze di liquidità presenti sul conto di gestione, dovute ad incassi non previsti nella giornata lavorativa precedente, non vengono riversate sul conto corrente.
8. La liquidità presente sul conto di gestione viene utilizzata per far fronte ad eventuali richieste di erogazione urgenti non previste nella giornata lavorativa precedente.
9. La Cassa è autorizzata ad effettuare operazioni di prelevamento o versamento urgenti, nella stessa giornata in cui si è manifestata l’esigenza, a valere sul conto corrente di importo non superiore ad euro 10.000.000 (10 milioni), dandone comunicazione alla Ragioneria e alla Banca – Servizio rapporti con il Tesoro entro le ore 12,00. Entro lo stesso orario deve essere inviata alla Banca – Tesoreria centrale la relativa disposizione di prelevamento.

Articolo 3 **Casi particolari**

1. Nell’ultimo giorno di ciascun periodo di mantenimento della riserva obbligatoria, la Cassa invia alla Banca – Tesoreria centrale disposizioni di prelevamento dal conto corrente e/o accredita lo stesso sulla base delle previsioni del giorno precedente e, in caso di necessità, effettua operazioni urgenti di prelevamento/versamento il giorno per il giorno stesso.
2. In caso di scadenze massive delle rate di ammortamento da incassare sul conto corrente, direttamente o tramite il conto di gestione, la Cassa concorda con la Ragioneria e la Banca – Servizio rapporti con il Tesoro la determinazione dell’importo da riversare dal conto di gestione al conto corrente, al fine di minimizzare gli scostamenti tra incassi effettivi ed incassi attesi.

Roma, 08/03/2012

IL RAGIONIERE GENERALE DELLO STATO



L'AMMINISTRATORE DELEGATO
DELLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI S.P.A.



**ALLEGATO 5: DECRETO DEL MINISTRO
DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE EX ARTICOLO
42, COMMA 2, DELLA LEGGE 196 DEL 2009**



Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196 concernente la "Legge di contabilità e finanza pubblica";

VISTO l'articolo 42 della citata legge n. 196 del 2009, recante delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa;

VISTO il comma 1 del menzionato articolo 42, ora novellato, il quale disponeva che, ai fini del passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e cassa ad una redazione in termini di sola cassa, il Governo era delegato ad adottare, entro tre anni dall'entrata in vigore della legge medesima, uno o più decreti legislativi nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui alle lettere da a) ad i) del comma medesimo;

VISTO il successivo comma 2, il quale stabiliva che il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ai fini dell'attuazione del comma 1, doveva avviare un'apposita sperimentazione della durata massima di due esercizi finanziari e che i relativi termini e le modalità di attuazione sono definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione medesima;

VISTO il proprio decreto 31 dicembre 2010, adottato ai sensi del citato articolo 42, comma 2, della legge n. 196 del 2009, mediante il quale, dal 1° gennaio 2011 è stata avviata, con riferimento agli esercizi finanziari 2011 e 2012, 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;

VISTA la legge 7 aprile 2011, n. 39, recante modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri;



VISTO l'articolo 5 della suddetta legge n. 39 del 2011, che nel sostituire l'articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, introduce nuove disposizioni in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e di potenziamento della funzione del bilancio di cassa;

VISTO il comma 1 dello stesso articolo 42, in base al quale, ai fini del riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa, ferma restando la redazione anche in termini di competenza, il Governo è delegato ad adottare, entro quattro anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 196 del 2009, un decreto legislativo nel rispetto di determinati principi e criteri direttivi, tra i quali risultano indicati:

- la razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese, nonché di quella relativa al regime contabile di residui attivi e passivi, al fine di assicurare una maggiore trasparenza, semplificazione e omogeneità di trattamento di analoghe fattispecie contabili;
- ai fini del potenziamento del ruolo del bilancio di cassa, la previsione del raccordo, anche in appositi allegati, tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria;
- ai fini del rafforzamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa, la previsione dell'obbligo, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla base del quale ordina e paga le spese;

VISTO l'ordine del giorno n. 9/3921-B/5 adottato dalla Camera dei Deputati nella seduta del 6 aprile 2011, che impegna, tra l'altro, il Governo a disciplinare la sperimentazione prevista dal comma 2 dell'articolo 42 della legge n. 196 del 2009, come sostituito dalla legge n. 39 del 2011, attraverso modalità analoghe a quelle previste per la sperimentazione avviata il 1° gennaio 2011, con l'adozione di un nuovo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze;

CONSIDERATO che la nuova delega prevista dal novellato articolo 42, nel protrarre a quattro anni il tempo di adozione del relativo decreto legislativo, rivede sostanzialmente la scelta operata in precedenza dal legislatore, limitandosi a prefigurare un riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato ed il potenziamento del bilancio di cassa, lasciando tuttavia ferma la redazione del bilancio dello Stato anche in termini di competenza;

CONSIDERATO che, come peraltro indicato nel richiamato ordine del giorno del 6 aprile 2011, la sperimentazione prevista dal nuovo articolo 42 non può evidentemente coincidere con quella avviata dal 1° gennaio 2011, ai sensi del menzionato decreto adottato in data 31 dicembre 2010;



Al Ministro dell'Economia e delle Finanze

RITENUTO di disciplinare la sperimentazione prevista dal comma 2 dell'articolo 42, come sostituito dall'articolo 5 della legge n. 39 del 2011, adottando un nuovo decreto, di modifica del decreto 31 dicembre 2010;

RITENUTO che la sperimentazione stessa, avviata ai sensi del richiamato decreto 31 dicembre 2010, deve uniformarsi agli innanzi richiamati principi e criteri direttivi di cui al comma 1 dell'articolo 42, come sostituito dall'articolo 5, comma 1, della legge 7 aprile 2011, n. 39;

RITENUTO di confermare quanto stabilito dall'articolo 2 del richiamato decreto del 31 dicembre 2010 circa la partecipazione alla sperimentazione del Ministero dell'interno, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della difesa;

FERMO restando, ai sensi del proprio decreto del 31 dicembre 2010, la realizzazione della sperimentazione attraverso le fasi della previsione, della gestione e della rendicontazione dei pagamenti, anche mediante l'utilizzo del sistema contabile incentrato sui pagamenti di cui all'articolo 4 del decreto medesimo, nonché la predisposizione, da parte del dirigente responsabile della spesa, di un "piano finanziario dei pagamenti" che realizzi una effettiva programmazione della spesa;

CONSIDERATO che non si rende più necessaria l'individuazione dei limiti all'assunzione di obbligazioni giuridiche in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, atteso che la sostituzione dell'articolo 42 della legge n. 196 da parte della ripetuta legge n. 39 del 2011, pur prevedendo il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, conferma la redazione anche in termini di competenza del bilancio dello Stato, non prefigurandosi, quindi, più il passaggio ad un bilancio redatto in termini di sola cassa;

CONSIDERATO altresì che, ferma rimanendo la redazione del bilancio dello Stato anche in termini di competenza non appare più necessaria l'individuazione dell'atto del dirigente responsabile della spesa che costituisca il presupposto dei pagamenti, restando confermata la validità allo scopo dell'attuale decreto di impegno riferito alla competenza giuridica;

RITENUTO, di dover individuare gli elementi costitutivi del suddetto atto tali da renderlo vincolante come atto presupposto del piano finanziario dei pagamenti ai fini della realizzazione dell'effettivo potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nel rispetto degli innanzi richiamati principi e criteri direttivi indicati dall'articolo 42, allo scopo di razionalizzare la disciplina dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese;



Handwritten signature

RITENUTO altresì di dover delineare un raccordo tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria;

CONSIDERATO che l'approfondimento dei contenuti della sperimentazione stessa costituisce il necessario presupposto per l'esercizio della delega recata dal medesimo articolo 42;

RITENUTO pertanto di modificare i contenuti, le modalità e i termini della sperimentazione in atto, fermo restando quanto stabilito con il proprio decreto 31 dicembre 2010 nelle parti ancora compatibili con il disposto del novellato articolo 42 della legge n. 196 del 2009, tenuto conto delle attività già esplicate ai sensi del decreto stesso;

VISTO l'articolo 25 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, concernente "Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili";

VISTO l'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;

DECRETA:

Articolo 1

L'attività propedeutica alla sperimentazione svolta nell'anno 2010 ai sensi del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 31 dicembre 2010 è prolungata al 31 dicembre 2011. La sperimentazione di cui al comma 2, articolo 42, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni ed integrazioni, è avviata dal 1° gennaio 2012, con riferimento agli esercizi finanziari 2012 e 2013 ed è volta a realizzare il riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato ed il potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

Articolo 2

E' confermata la partecipazione alla sperimentazione del Ministero dell'interno, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della difesa.

La sperimentazione potrà essere estesa anche ad altre Amministrazioni, previa apposita intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.



Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

Articolo 3

Ai fini del potenziamento della funzione del bilancio di cassa, con riferimento allo stato di previsione dell'entrata, con provvedimento del Ragioniere generale dello Stato, da adottare entro il 31 dicembre 2011 d'intesa con il Direttore generale delle finanze, è istituito un apposito gruppo di lavoro senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica allo scopo di individuare possibili modalità di razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate, con particolare riferimento agli accertamenti svolti tramite ruoli e del conseguente riordino della disciplina relativa alla formazione ed al regime contabile dei residui attivi.

Le indicazioni che emergeranno dai lavori del gruppo di cui al comma precedente costituiranno la base per la sperimentazione da effettuarsi nei tempi indicati all'articolo 1.

Articolo 4

La sperimentazione è volta a definire, nell'arco del bilancio pluriennale ed in relazione alle diverse tipologie di spesa, gli stanziamenti di competenza come limiti all'assunzione di obbligazioni giuridiche, nonché a determinare la funzione potenziata del bilancio di cassa, quale strumento programmatico della spesa stessa, tramite la redazione del "piano finanziario dei pagamenti" previsto dall'articolo 5 del citato decreto 31 dicembre 2010.

Articolo 5

Fermo restando il limite all'assunzione di obbligazioni giuridiche determinato dagli stanziamenti di bilancio approvati in termini di competenza, la sperimentazione è volta a consentire l'individuazione dell'atto da adottare da parte del dirigente responsabile della spesa che costituisca presupposto per la determinazione dell'entità e dei termini dei pagamenti indicati nel "piano finanziario dei pagamenti" previsto dall'articolo 5 del menzionato decreto 31 dicembre 2010.

L'individuazione di tale atto è finalizzata, altresì, a costituire elemento di razionalizzazione, della disciplina dell'impegno delle spese, attraverso la definizione di più puntuali elementi costitutivi dell'atto stesso, nonché a consentire l'avvicinamento delle previsioni di bilancio in termini di

competenza e delle autorizzazioni di spesa disposte da nuove leggi alle reali esigenze dei pagamenti delle amministrazioni

La sperimentazione, attraverso il piano finanziario di cui al citato articolo 5 del decreto 31 dicembre 2010, è altresì finalizzata alla razionalizzazione della disciplina relativa alla formazione ed al regime contabile dei residui passivi.

Articolo 6

La sperimentazione ha, tra l'altro, lo scopo di determinare le modalità con cui perseguire il potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa anche attraverso l'individuazione dei conti di tesoreria e delle contabilità speciali per i quali sia possibile prevedere il raccordo con le autorizzazioni di cassa del bilancio statale al fine di poter considerare e valutare l'impatto complessivo sul fabbisogno del settore statale dei relativi pagamenti.

Articolo 7

La sperimentazione viene coerentemente svolta in raccordo ed in armonia con le analoghe attività avviate ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 e dell'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Articolo 8

Il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle Camere entro il 31 gennaio di ciascuno degli anni 2013 e 2014 una relazione in merito all'attività di sperimentazione di cui al presente decreto, relativa, rispettivamente, agli anni 2012 e 2013.

Il presente decreto viene comunicato alla Corte dei conti e alle competenti Commissioni parlamentari

Roma, li **30 DIC. 2011**

 IL MINISTRO




E' possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2012

dai Siti Internet: www.mef.gov.it
www.dt.tesoro.it
www.rgs.mef.gov.it

ISSN: (2239 - 0839)