



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



## DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2013

---

### **Allegato**

Rapporto sullo stato di attuazione della Riforma  
della contabilità e finanza pubblica

---





MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

# DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2013

## **Allegato**

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

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri  
**Mario Monti**

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze  
**Vittorio Grilli**

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 Aprile 2013

---



---

## PREMESSA

### *III° Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica (Gennaio - Dicembre 2012)*

*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 h) 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 2012. In taluni casi vengono riportate alcune attività realizzate nei primi mesi del 2013. Di queste ultime si darà pieno conto nel rapporto che verrà presentato il prossimo anno.*

\*\*\*

*Il complessivo processo riformatore del sistema di contabilità pubblica ha evidenziato, nel corso del 2012, una significativa accelerazione. In particolare, a seguito della sottoscrizione da parte dell'Italia del cosiddetto fiscal compact, è stata approvata la legge costituzionale n. 1 del 2012 recante l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione. Successivamente è stata deliberata dal Parlamento la legge "rinforzata" n. 243 del 2012 attuativa dei principi introdotti con la riforma costituzionale.*

*Appare evidente come le modifiche introdotte con le innovazioni legislative approvate nel corso del 2012 in materia di contabilità e finanza pubblica determinino ampi ambiti di sovrapposizione con le attuali regole e norme disposte in base alla normativa vigente e, in particolare, dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196. Su tale normativa si renderà dunque necessario intervenire, nel corso del 2013, per consentire di adeguare le attuali disposizioni ai cambiamenti disposti con la legge 243/2012, tenuto peraltro conto che, ad eccezione delle regole concernenti l'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, e della nuova disciplina in materia di contenuto della legge di bilancio, di cui si prevede l'applicazione a decorrere dal 1° gennaio 2016, le norme della legge 243 si applicheranno già a decorrere dal 1° gennaio 2014.*

*Relativamente al completamento della riforma del bilancio dello Stato, parte delle novità potranno essere recepite con il decreto legislativo attuativo dell'articolo 40 della legge di contabilità e finanza pubblica. Proprio per permettere ciò, il termine per l'attuazione della delega è stato posticipato al 31 dicembre del 2013. In tale data, peraltro, troveranno attuazione tanto la delega sul rafforzamento del bilancio di cassa, di cui all'articolo 42, quanto quella relativa all'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di stato e di tesoreria (art. 50).*

\*\*\*

*Il presente Rapporto si compone di cinque 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).*

*Nella seconda 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. In particolare si darà conto della pubblicazione del Il rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato.*

*Nella terza parte vengono rendicontate le attività dirette a rafforzare le procedure di controllo e monitoraggio dei conti pubblici.*

*Nella quarta 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 quinta ed ultima parte, si evidenzia lo stato di attuazione delle deleghe legislative contenute nella legge n. 196/2009. Le deleghe sull'armonizzazione dei bilanci pubblici, come già ricordato, sono oggetto di trattazione separata nella prima parte del Rapporto.*

**INDICE**

<b>I.</b>	<b>IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA</b>	<b>1</b>
I.1	Il nuovo ciclo e gli strumenti della programmazione finanziaria	1
I.2	L'armonizzazione degli schemi contabili e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni Pubbliche (ivi compresi gli enti territoriali)	2
<b>II.</b>	<b>L'ANALISI E LA VALUTAZIONE DELLA SPESA</b>	<b>7</b>
II.1	Ruolo e compiti dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa	7
II.2	Il Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato	8
	Consumi intermedi e debiti fuori bilancio	8
	Analisi dell'efficienza e del fabbisogno delle strutture periferiche	10
	Individuazione di indicatori di risultato	12
II.3	Un bilancio dell'esperienza dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa	13
<b>III.</b>	<b>IL CONTROLLO E MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI</b>	<b>15</b>
III.1	Le relazioni ed i rapporti di monitoraggio da parte del MEF	15
III.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	15
III.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	16
III.4	Gli adempimenti di cui all'articolo 48 della legge n. 196/2009	17
III.5	La rilevazione soie di cui all'articolo 14 commi 6-11 della legge n. 196/2009 e la soppressione dei flussi trimestrali di cassa	17
<b>IV.</b>	<b>LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA</b>	<b>19</b>
IV.1	La definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi (art. 44)	19
IV.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)	19
IV.3	La programmazione finanziaria (Art. 46)	19
<b>V.</b>	<b>LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE</b>	<b>21</b>
V.1	Introduzione e attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio per le pubbliche amministrazioni in Italia: legge costituzionale 1/2012 e legge 243/2012	21
V.2	La delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (art.40)	25
V.3	La delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa (art. 42)	25

V.4	La delega al Governo per l'adozione in un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (art. 50)	31
V.5	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)	32
	Decreto Legislativo 29 dicembre 2011, n. 228	33
	Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229	34
	Attuazione dei decreti legislativi n.228/229 del 2011 e adozione provvedimenti attuativi correlati	35
	Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale dello Stato, 26 febbraio 2013	36

## **INDICE DELLE TABELLE**

Tabella II.2-1 Debiti fuori bilancio delle Amministrazioni Centrali dello Stato (in milioni di euro)	9
Tabella II.2-2 tipologie di analisi condotte sulle strutture periferiche delle amministrazioni centrali dello stato. anno di riferimento 2011	11



---

## **I. IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA**

### **I.1 IL NUOVO CICLO E GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA**

Ai sensi dell'art. 10 della legge 196/2009, il Documento di economia e finanza (DEF) è stato presentato al Parlamento in data 18 aprile. L'esame parlamentare si è concluso con l'approvazione di una risoluzione sia da parte della Camera dei deputati che del Senato della Repubblica in data 26 aprile 2012.

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. Responsabile dell'elaborazione del PNR è il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro - coadiuvato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. All'elaborazione contribuiscono anche gli altri Ministeri per la parte di competenza e le Regioni, attraverso un dialogo e un confronto continuo nei tavoli di lavoro che si svolgono presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee.

Il Dipartimento del Tesoro definisce l'impostazione del documento e ne cura i contenuti, svolgendo altresì un'intensa attività di coordinamento tra Amministrazioni e contributi. Il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato ha il compito di monitorare tutti i provvedimenti normativi primari e secondari in corso, esaminarli per l'individuazione delle misure di stimolo alla crescita economica e al miglioramento del business environment. Le misure sono suddivise in diverse aree di policy (contenimento ed efficientamento della spesa pubblica, mercato dei prodotti, concorrenza ed efficienza amministrativa, lavoro e pensioni, federalismo, energia ed ambiente, innovazione e capitale umano, sostegno alle imprese, sistema finanziario), descritte singolarmente e dettagliate nei riferimenti normativi e quantificate in termini di effetti finanziari. Tutte le informazioni sono raccolte nella griglia di misure allegata al PNR, di cui il Dipartimento del tesoro stima l'impatto in termini di crescita.

Per la predisposizione del documento e l'allocazione delle misure per ciascuna area di policy si è tenuto conto delle azioni prioritarie indicate nell'Analisi annuale della crescita, presentata a gennaio da parte della Commissione europea, nonché delle raccomandazioni indirizzate all'Italia nel giugno 2011 da parte del Consiglio dell'Unione. Non va dimenticato che essendo aperto il processo di "monitoraggio rafforzato" da parte della Commissione europea, il PNR del 2012 ha rappresentato un documento importante per ricordare le linee guida della politica economica nazionale con gli orientamenti di policy stabiliti nell'ambito dell'Unione europea, definendo un'agenda di riforme in linea con gli obiettivi delineati dalla Strategia Europa 2020.

Il comma 4, del citato art. 10, prevede che la seconda sezione del DEF sia corredata di una Nota metodologica in cui siano esposti i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente. La Nota allegata al DEF 2012 contiene alcuni aggiornamenti relativi a voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche (per esempio, sulla spesa per prestazioni sociali in denaro)

e alle previsioni di spesa del bilancio dello Stato (con un approfondimento sulla stima del Fondo per lo sviluppo e la coesione, ex FAS). La Nota riporta, inoltre, le informazioni contenute nel documento del 2011 e rimaste valide nel 2012 sia in termini di 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, sia con riferimento 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. In attuazione dell'articolo 10-bis, la Nota di Aggiornamento al Documento di economia e finanza è stata trasmessa al Parlamento il 23 settembre ed è stata deliberata dalle Camere in data 12 ottobre.

## **I.2 L'ARMONIZZAZIONE DEGLI SCHEMI CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (IVI COMPRESI GLI ENTI TERRITORIALI)**

Nel 2012, il conseguimento dell'armonizzazione si è concretizzato con l'emanazione di alcuni dei decreti attuativi del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 recante disposizioni in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili. In relazione allo svolgimento del percorso portato avanti nel 2012 si forniscono gli elementi che seguono.

Le forti tensioni sulla finanza pubblica e, in particolare, sui debiti sovrani dell'area Euro, provocate dall'acuirsi della crisi economica e finanziaria che ha imperversato sulle economie mondiali a partire dal 2007 hanno reso sempre più pressante, in Europa, la necessità da un lato di prevedere regole più stringenti per il consolidamento fiscale e dall'altro di introdurre pratiche complete e affidabili in materia di contabilità pubblica in modo da assicurare la produzione di statistiche di elevata qualità e tra loro comparabili.

In questo contesto economico e in coerenza con quanto previsto dal "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria" (cd. Fiscal Compact) è stata modificata la Carta costituzionale. La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale" ha introdotto in Costituzione il principio generale di equilibrio tra entrate e spese del bilancio prevedendo la possibilità di derogarvi, ricorrendo all'indebitamento, solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e al verificarsi di eventi eccezionali. È stato, inoltre, novellato l'articolo 117 della Costituzione stabilendo che "l'armonizzazione dei bilanci pubblici" rientri nel campo delle materie su cui lo Stato esercita una competenza legislativa esclusiva. La modifica costituzionale entrerà in vigore a partire dal 1° gennaio 2014.

Si devono, inoltre, evidenziare tre importanti novità legislative che hanno modificato profondamente il contesto normativo nel quale devono collocarsi i decreti attuativi da emanarsi ai sensi del predetto decreto legislativo n. 91 del 2011.

La Direttiva 2011/85/UE dell'8 novembre 2011 ha stabilito regole dettagliate riguardanti le caratteristiche dei quadri di bilancio degli Stati membri. In particolare, sono stati fissati precetti su contabilità e statistiche, regole di bilancio numeriche, quadri di bilancio a medio termine nonché su trasparenza delle finanze dell'amministrazione pubblica, in senso lato. Per il suo recepimento, individuato

nella stessa direttiva per il 31 dicembre 2013, è stato deciso in sede europea l'anticipo al 31 dicembre 2012.

La legge 24 dicembre 2012, n. 243 recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione" ha inciso sulla disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, compresi pertanto gli enti territoriali: regioni, province, comuni e città metropolitane. Sono state, in particolare, introdotte disposizioni volte ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

Dalle circostanze sopra evidenziate si è reso necessario prorogare i termini per l'emanazione dei citati decreti attuativi al fine di poterli armonizzare e rendere coerenti con il nuovo impianto.

Il termine per l'adozione dei decreti attuativi previsti dal decreto legislativo 91/2011 è stato, quindi, prorogato, dall'art. 1, comma 388, L. 24 dicembre 2012, n. 228 al 30 giugno 2013.

Nel corso del 2012 è stata svolta l'attività propedeutica all'adozione dei decreti previsti.

L'articolo 4 del decreto legislativo n. 91 del 2011 ha stabilito che le amministrazioni pubbliche in contabilità finanziaria siano tenute all'adozione di un comune piano dei conti integrato, costituito da conti che rilevano le entrate e le spese in termini di contabilità finanziaria e da conti economico-patrimoniali. Ai sensi della lettera a) del comma 3 del già citato articolo 4, le voci del piano dei conti e il contenuto di ciascuna voce devono essere definiti con regolamento da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro il 31 dicembre 2012 su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze. Come evidenziato in precedenza, il termine di emanazione del suddetto regolamento è stato prorogato, dall'art. 1, comma 388, legge 24 dicembre 2012, n. 228, dal 31 dicembre 2012 al 30 giugno 2013.

Il gruppo di lavoro interistituzionale deputato alla predisposizione del piano dei conti integrato, in seguito a un costante dialogo con le amministrazioni coinvolte nel progetto e, in particolare, con la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale (COPAFF), ha provveduto ad elaborare il previsto schema di regolamento individuando, in apposito allegato, le specifiche voci del piano dei conti. Queste ultime sono state definite in coerenza con il sistema di regole contabili di cui all'articolo 2, comma 2 del decreto legislativo n. 91 del 2011 e con le regole definite in ambito internazionale dai principali organismi competenti in materia, con modalità finalizzate a garantire il rispetto del regolamento (CE) n. 479/2009, del Consiglio, del 25 maggio 2009, relativo all'applicazione del protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi, allegato al Trattato che istituisce la Comunità europea, e successive modificazioni.

Il predetto gruppo di lavoro ha svolto una complessa attività preparatoria volta, principalmente, a individuare le esigenze contabili della platea di amministrazioni a cui il piano dei conti è rivolto; a definire una struttura di rappresentazione contabile che conciliasse le esigenze della contabilità finanziaria e della contabilità economico-patrimoniale; a garantire, in un quadro normativo europeo e nazionale in costante evoluzioni, che le voci del piano dei conti avessero un livello di dettaglio tale da consentirne la loro corretta utilizzazione ai fini del SEC 95.

L'iter di emanazione dello schema di regolamento non si è ancora concluso. È attualmente in corso la fase di interlocuzione con il Parlamento. Dopo essere stato approvato, in via preliminare, dal Consiglio dei ministri nella riunione del 6 dicembre

2012, il suddetto schema di regolamento è stato inoltrato, unitamente alle relazioni di rito (AIR, ATN, relazione illustrativa e tecnica) e al parere reso dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 24 gennaio 2013, alle Camere per l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari.

L'articolo 18 del decreto legislativo n. 91 del 2011 ha stabilito, in attuazione della delega di cui all'articolo 2, comma 2, lettera e) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400 venga individuato uno schema tipo di bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società partecipate e altri organismi controllati. Nel medesimo decreto devono, inoltre, essere stabiliti i tempi e le modalità per l'adozione dei bilanci consolidati e per la loro pubblicazione. Il suddetto decreto deve essere adottato, in seguito alla proroga stabilita dall'art. 1, comma 388, L. 24 dicembre 2012, n. 228, entro il 30 giugno 2013.

Uno tra i presupposti fondamentali necessari ad assicurare un governo unitario della finanza pubblica è rappresentato dalla disponibilità di informazioni di bilancio, per l'aggregato pubbliche amministrazioni, omogenee, facilmente raccordabili e tempestivamente disponibili. In questo senso si inserisce lo strumento del bilancio consolidato. Esso, infatti, unisce in un unico documento contabile i risultati gestionali delle amministrazioni pubbliche con quello delle proprie aziende, società partecipate e altri organismi controllati.

I lavori per la redazione dello schema di bilancio consolidato sono proseguiti per tutto il corso del 2012, arrivando alla stesura di una bozza di regolamento che, attualmente, è oggetto di interlocuzione con le amministrazioni interessate.

Tra le previsioni dell'articolo 4 del decreto legislativo 91/2011 figura anche la revisione delle disposizioni del Decreto del Presidente della Repubblica 97/2003, relativo al Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità delle amministrazioni pubbliche soggette al decreto legislativo stesso. I lavori per tale Regolamento sono stati avviati nel corso del 2012, prevedendo l'aggiornamento del testo e il suo coordinamento con le norme previste dalla legge 196/2009 in materia di armonizzazione. È stata predisposta una bozza di regolamento ancora in discussione all'interno del gruppo di lavoro e sono state avviate le attività per la predisposizione dei principi contabili applicati. Sono stati effettuati approfondimenti specifici volti a definire l'esatto perimetro degli enti soggetti sia alle disposizioni del Regolamento sia alle diverse norme di finanza pubblica che operano sempre sulle amministrazioni pubbliche.

Per le amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica, ai sensi dell'articolo 16, commi 1 e 2, del decreto legislativo n. 91 del 2011 è stato predisposto uno schema di Decreto del ministro dell'economia e delle finanze, relativo ai criteri e alle modalità di predisposizione del budget economico, per il quale è stata svolta anche l'attività interlocutoria con i ministeri vigilanti delle amministrazioni interessate. Il decreto è in fase di completamento.

Per quanto riguarda la classificazione delle spese, artt. 9-11 del decreto legislativo 91/2011, è stato predisposto, nel corso dell'anno, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti i Ministeri vigilanti recante la "Definizione delle linee guida generali per l'individuazione delle Missioni delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lett. A), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91". Tale DPCM del 12 dicembre 2012 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 19 dicembre 2012 e definisce criteri generali a cui le amministrazioni si devono attenere per

l'individuazione delle proprie missioni, in considerazione delle missioni individuate dal bilancio dello Stato.

Sono in corso di definizione, in relazione agli artt. 9-11 e in coordinamento con l'articolo 4, sia per la parte relativa al piano dei conti sia per quanto riguarda la revisione delle disposizioni del Decreto del Presidente della Repubblica 97/2003, gli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche soggette alle disposizioni del decreto legislativo 91/2011.

Ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 91/2011, è stato, inoltre, emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 2012, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri recante "Definizione delle linee guida generali per l'individuazione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di un sistema di indicatori ai fini della misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio, ai sensi dell'articolo 23 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91".

La collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge n. 240/2010, è continuata anche nel corso dell'anno 2012 e si è concentrata, principalmente, sull'elaborazione di schemi di decreto relativi all'introduzione di principi contabili e schemi di bilancio in contabilità economico patrimoniale per le università, nonché sulla classificazione della spesa delle università per missioni e programmi. La suddetta collaborazione si è svolta nell'ottica di assicurare la piena coerenza e compatibilità con il quadro delle disposizioni introdotte per le amministrazioni pubbliche e, in particolare, nell'assicurare che gli schemi di bilancio siano pienamente coerenti e raccordabili con il piano dei conti integrato.

Per quanto riguarda il processo di armonizzazione contabile degli enti territoriali, nel 2012 è stata avviata la sperimentazione prevista dall'articolo 36 del citato decreto legislativo n. 118, diretta a verificare la rispondenza della riforma contabile definita dal predetto decreto alle esigenze conoscitive della finanza pubblica, individuarne le eventuali criticità e le conseguenti modifiche, in modo da pervenire ad una più efficace disciplina della materia.

Hanno partecipato alla sperimentazione n. 5 Regioni, n. 12 Province e n. 68 Comuni, (individuati dal DPCM 28 dicembre 2011, poi sostituito dal DPCM 25 maggio 2012), cui devono aggiungersi n. 17 enti strumentali (n.10 in contabilità finanziaria e n.7 in contabilità economico patrimoniale) e n. 4 enti sanitari. Nel corso 2012 sono stati esclusi dalla sperimentazione n. 6 comuni (D.M. 13 luglio 2012) che non hanno inviato la delibera della Giunta concernente la partecipazione alla sperimentazione e la designazione del proprio referente della sperimentazione, mentre n. 13 comuni e la Regione siciliana hanno rinunciato a proseguire la sperimentazione nel 2013, a causa di difficoltà organizzative interne (carenze di personale, scadenza della convenzione di tesoreria, ritardi nell'aggiornamento dei sistemi informativi contabili, ecc.) e non di criticità derivanti dall'applicazione della disciplina della sperimentazione.

Nel mese di settembre 2012, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, del DPCM 28 dicembre 2011, il comune di Bossolasco ha chiesto di partecipare al secondo anno di sperimentazione.

Come previsto dal DPCM 28 dicembre 2011, riguardante le modalità di attuazione della sperimentazione, il primo anno di sperimentazione ha riguardato soprattutto l'attuazione del principio della competenza finanziaria potenziata, l'adozione del bilancio annuale di cassa, del bilancio pluriennale autorizzatorio, degli

schemi di bilancio per missioni e programmi e la codifica della transazione elementare.

La gestione della sperimentazione è stata affidata ad un gruppo di lavoro, operante presso la Ragioneria Generale dello Stato e costituito da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato, del Ministero dell'interno, del Ministero della salute, dell'ISTAT, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'UPI, dell'ANCI, dell'ABI e dell'Ordine dei commercialisti. I rappresentanti della Ragioneria Generale dello Stato che partecipano al gruppo di lavoro hanno garantito il costante raccordo del gruppo sperimentazione con i gruppi di lavoro impegnati nel processo di armonizzazione contabile degli altri comparti delle amministrazioni pubbliche.

Nel corso del 2012, il gruppo sperimentazione ha svolto le seguenti attività:

- comunicazioni e istruzioni ai referenti della sperimentazione,
- esame delle proposte e delle segnalazioni dei referenti della sperimentazione,
- risposte ai quesiti,
- esame dei bilanci sperimentali,
- incontri con i referenti della sperimentazione,
- integrazione dei principi contabili applicati,
- aggiornamento degli schemi di bilancio,
- aggiornamento del glossario relativo alle missioni e ai programmi,
- aggiornamento del piano dei conti integrato.

Le numerose segnalazioni degli enti in sperimentazione non hanno evidenziato particolari difficoltà applicative delle disposizioni concernenti la sperimentazione, ma solo l'esigenza di precisare e integrare i principi contabili applicati, il piano dei conti e gli schemi di bilancio, realizzando una più efficace disciplina della materia.

Pertanto, il primo anno di sperimentazione ha consentito di individuare la versione definitiva degli schemi di bilancio e del piano dei conti, da adottare dal 1° gennaio 2014, con l'entrata a regime della riforma per tutti gli enti territoriali, e di verificare positivamente l'applicazione del principio generale della competenza finanziaria potenziata.

Sulla base di tali positivi risultati e considerato che l'entrata in vigore della riforma contabile è prevista per il 1° gennaio 2014, il gruppo di lavoro bilanci ha ritenuto opportuno avviare le attività necessarie all'adeguamento del decreto legislativo n. 118 del 2011 ai risultati della sperimentazione, anche se relativi solo al primo esercizio, da sottoporre al Parlamento e al Governo, in modo da consentirne l'emanazione entro il mese di luglio 2013.

Il gruppo di lavoro provvederà anche a proporre le necessarie modifiche del decreto legislativo n. 267 del 2000, concernente l'ordinamento contabile degli enti locali, e del decreto legislativo n. 76 del 2000, concernente la contabilità delle regioni.

---

## **II. L'ANALISI E LA VALUTAZIONE DELLA SPESA**

### **II.1 RUOLO E COMPITI DEI NUCLEI DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA**

Una correzione degli andamenti tendenziali della spesa pubblica non è più sufficiente a conseguire e mantenere il pareggio del bilancio e ad individuare le risorse necessarie per favorire la crescita del Paese e il benessere dei cittadini. Si impone, dunque, l'esigenza di rivedere il livello, la composizione e la qualità della spesa verso nuove forme di impiego in grado di migliorare da un lato l'efficacia, dall'altro l'efficienza della spesa pubblica.

In questo contesto, la riforma della legge di contabilità ha attribuito un ruolo centrale all'attività di analisi e valutazione della spesa. L'articolo 39 della legge n. 196 del 2009 riconosce la necessità di uno spazio di collaborazione tra l'autorità centrale per il bilancio e le amministrazioni di spesa per assistere e dare sistematicità a questo processo, prevedendo l'istituzione di appositi Nuclei di analisi e valutazione della spesa. Modalità di funzionamento e composizione dei Nuclei sono regolati dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 marzo 2010 e dal decreto legislativo n. 123 del 2011 - 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- che 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, ecc.) e prevede il coinvolgimento di altri soggetti, come gli uffici centrali di bilancio, le ragionerie territoriali dello Stato e i servizi ispettivi di finanza. I Nuclei sono stati costituiti alla fine del primo semestre del 2011.

I Nuclei dovrebbero garantire un supporto al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e consentire il monitoraggio delle misure poste in essere, nonché promuovere l'individuazione di aree di inefficienza della spesa stessa e di inefficacia delle politiche perseguite; attività da affiancare al tradizionale controllo giuridico - contabile, basato su vincoli ex-ante sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica ex-post della correttezza procedurale.

Il programma di lavoro dei Nuclei per l'anno 2012 ha incluso attività trasversali volte: al supporto del completamento della delega all'art. 40 della legge 196/2009, all'individuazione di indicatori di risultato, all'analisi dei consumi intermedi e dei debiti pregressi e all'individuazione dei fabbisogni delle strutture periferiche dell'Amministrazione, nonché attività di approfondimento su tematiche specifiche di ciascun Ministero.

## **II.2 IL RAPPORTO SULLA SPESA DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO**

L'attività dell'anno 2012 è stata in gran parte indirizzata alla preparazione di contributi raccolti nel Rapporto triennale sulla spesa per le amministrazioni centrali 2012, redatto nel luglio 2012 ai sensi dell'articolo 41 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (disponibile sul sito della RGS all'indirizzo <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Rapporto-s/2012/index.html>).

Il Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012 è diviso in quattro parti. La prima, nell'ambito di una analisi della spesa pubblica nel complesso, approfondisce la composizione e l'evoluzione della spesa statale (come previsto dalla legge 196/2009, art. 41, comma 2). La seconda si concentra su alcuni dei principali settori di spesa (legge 196/2009, art. 41, comma 3), analizzando alcune componenti da un lato direttamente riconducibili alla produzione statale dei servizi pubblici (personale e consumi intermedi), prendendo in considerazione anche i debiti fuori bilancio, dall'altro di supporto al settore delle imprese (trasferimenti e incentivi alle imprese). Anche in questo caso viene esaminata l'evoluzione e la composizione della spesa e sono identificati alcuni aspetti di criticità propri di ogni settore. La terza parte del Rapporto è dedicata ad alcuni approfondimenti specifici nell'ambito delle articolazioni periferiche delle amministrazioni centrali dello Stato; viene presentata una prima valutazione complessiva delle stesse e, laddove i dati disponibili lo hanno consentito, sono state proposte possibili analisi di efficienza relativa e prime determinazioni di fabbisogni standard collegati alla fornitura di servizi di alcune di tali amministrazioni, realizzando un primo esercizio in linea con le disposizioni dell'art. 9, comma 1, del decreto legge n. 98/2011 e dell'art. 01, comma 4, della legge n. 148/2011. La quarta e ultima parte del Rapporto, in ottemperanza alle disposizioni del comma 3, lettere b) e c) dell'art. 41 della legge n. 196/2009, è costituita da un capitolo di introduzione metodologica e dall'Appendice in cui sono contenute proposte di indicatori di risultato e di contesto, articolati secondo le Missioni e i Programmi del bilancio dello Stato.

In particolare, il Rapporto ha recepito i contributi dei Nuclei per le seguenti tematiche: l'analisi dei consumi intermedi e dei debiti pregressi nella II parte; le analisi sulla struttura periferica delle Amministrazioni centrali dello Stato nella III parte; gli indicatori nell'Appendice, di cui si fornisce una illustrazione di sintesi.

### **Consumi intermedi e debiti fuori bilancio**

L'approfondimento è stato orientato in particolare ai debiti fuori bilancio che gravano sulla spesa per l'acquisto di beni e di servizi delle amministrazioni e che sono stati in parte ripianati da varie disposizioni nel corso del 2009 e 2012. L'analisi, come individuato dal decreto legislativo 123/2011 (articolo 25, comma 3) che prevede lo svolgimento della verifica di tale attività, ha riguardato le cause di formazione dei debiti pregressi delle amministrazioni centrali e le proposte di revisione delle correlate procedure di spesa.

Le Amministrazioni centrali dello Stato hanno cumulato nel corso degli ultimi anni, anche a seguito dei cosiddetti tagli lineari sulle spese per consumi intermedi, un ammontare non trascurabile di debiti fuori bilancio. A fine 2009, i debiti fuori bilancio accertati erano pari a circa 2,1 miliardi, e malgrado la costituzione di un

apposito fondo per ripianarli, a fine 2010 se ne contavano altri 1,5 miliardi e un anno dopo un importo aggiuntivo di circa 1 miliardo. Si tratta di debiti che, al momento della loro formazione, non hanno evidenza contabile nel bilancio dello Stato, non sono rilevati nelle statistiche sul debito pubblico e non vengono presi in conto nella programmazione finanziaria. In alcune amministrazioni lo stock di debiti incide ancora considerevolmente sulla dotazione di risorse annue per acquisto di beni e servizi, fino a oltre un quarto dello stanziamento disponibile nel caso del Ministero dell'interno, nonostante una forte riduzione tra 2010 e 2011.

**TABELLA II.2-1 DEBITI FUORI BILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO (in milioni di euro)**

Ministeri	Debiti accertati al 31.12.2009					Debiti accertati al 31.12.2010			Debiti accertati al 31.12.2011		
	DM n. 102146/2009 e DM n. 21945/2009					DM n. 108861/2011					
	2007 e precedenti	2008	totale	impegni	economie	2009 e precedenti	2010	totale	Prima del 2011	2011	totale
MEF	180,1	35,8	<b>215,9</b>	147,7	69,3	14,7	33,5	<b>48,2</b>	3,7	90,8	94,6
MISE	14,4	9,0	<b>23,4</b>	20,7		4,2	4,2	<b>8,3</b>		5,3	5,3
LAVORO E SALUTE	4,9	5,6	<b>10,5</b>	6,5	2,2	5,6	7,2	<b>12,8</b>		21,1	21,1
di cui al MLPS						1,1		1,1		0,1	0,1
di cui SALUTE						4,5	7,2	11,6		21,0	21,0
GIUSTIZIA	256,1	384,7	<b>640,8</b>	579,7	61,1	246,5	322,1	<b>568,6</b>	112,5	7,2	119,7
MAE	2,7	3,1	<b>5,8</b>	3,8	2,0	1,5	5,2	<b>6,7</b>		11,3	11,3
MIUR	28,7	11,9	<b>40,6</b>	37,6	3,0	41,5	3,8	<b>45,2</b>		6,8	6,8
INTERNO	524,5	267,1	<b>791,6</b>	782,8	8,0	215,8	327,6	<b>543,4</b>		476,8	476,8
AMBIENTE	1,5		<b>1,5</b>	1,5	0,0	17,5	0,6	<b>18,1</b>		8,3	8,3
MIT	21,2	14,3	<b>35,5</b>	14,3		11,9	15,2	<b>27,1</b>	5,0	7,1	12,1
DIFESA	216,7	128,7	<b>345,4</b>	345,4		29,7	224,9	<b>254,5</b>	1,1	234,6	235,7
MIIPAAF	3,1	0,7	<b>3,9</b>	3,6		0,2	0,4	<b>0,6</b>	0,01	1,6	1,6
MIIBAC	6,8	5,7	<b>12,6</b>	12,6		6,0	8,3	<b>14,3</b>		4,3	4,3
<b>Totale</b>	<b>1.260,7</b>	<b>866,7</b>	<b>2.127,4</b>	<b>1.956,1</b>	<b>145,6</b>	<b>595,0</b>	<b>952,8</b>	<b>1.547,9</b>	<b>122,4</b>	<b>875,1</b>	<b>997,5</b>

Fonte: Decreti ministeriali di accertamento dei debiti e elaborazioni sul bilancio dello Stato.

I debiti fuori bilancio relativamente più persistenti sono quelli legati al funzionamento delle strutture centrali e periferiche delle Amministrazioni (per oltre il 50 per cento) e, in particolare, riguardano oneri di natura corrente quali canoni, utenze, fitti, spese postali e di manutenzione dei locali e degli immobili, spesso derivanti da contratti con effetto pluriennale. Circa il 90 per cento del debito accertato del 2011 grava sugli stessi capitoli e piani gestionali su cui già erano state rilevate fatture e contratti non onorati nell'anno precedente.

Ulteriori dettagli e analisi sono riportati nel capitolo 3, Parte II del Rapporto sulla spesa 2012.

Pur essendosi ridotta nell'ultimo triennio, la consistenza del fenomeno continua a pesare in maniera strutturale e il ricorso a strumenti di accertamento e copertura - le cui dimensioni sono annunciate prima ancora dell'espletamento delle procedure di accertamento - potrebbe generare l'aspettativa di ripiani anche futuri. E' necessario che le amministrazioni stesse pongano in essere tutte le misure volte a realizzare una reale programmazione finanziaria, sia attraverso l'utilizzo delle potenzialità che consentono la flessibilità di bilancio a favore delle spese effettivamente ineludibili, sia attraverso una maggiore responsabilizzazione nella formulazione delle previsioni relative a quelle tipologie di spese che più di altre presentano debiti fuori bilancio, in modo da limitare la formazione di nuovi debiti.

## **Analisi dell'efficienza e del fabbisogno delle strutture periferiche**

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'esaustività delle fonti e alla qualità dell'informazione, potrebbero essere utilizzate per monitorare la dotazione di risorse e la spesa della periferia.

In ragione della diversa disponibilità delle informazioni e in relazione ad alcune specifiche attività di razionalizzazione già intraprese dai singoli Ministeri, come nel caso della Giustizia e della Difesa, l'indagine è stata riferita solo ad alcune amministrazioni e si articola in diversi livelli di approfondimento.

Le informazioni desumibili dalla contabilità economica mettono in luce la rilevanza dell'articolazione territoriale delle Amministrazioni centrali dello Stato. In termini di costi propri, la periferia dello Stato - includendo le istituzioni scolastiche - assorbe circa 80 miliardi l'anno, oltre il 90 per cento del totale dei costi di funzionamento dello Stato. La voce di costo più rilevante è quella relativa al personale, che assorbe oltre l'85 per cento del costo complessivo della periferia dello Stato.

A livello di singole amministrazioni, escluso il Ministero dell'istruzione - al quale è attribuita la metà dei costi della periferia dello Stato e per il quale la quasi totalità del costo è relativo alla periferia - i Ministeri a cui sono associati i costi maggiori per la periferia sono il Ministero della difesa (44 per cento del costo totale di funzionamento della periferia dello Stato escluso il Ministero dell'istruzione, di cui il 98 per cento sono imputabili alle strutture periferiche operative delle Forze armate), il Ministero dell'interno (19 per cento dei costi totali di funzionamento al netto del Ministero dell'istruzione, di cui il 73 per cento sono attribuibili alle strutture periferiche della Pubblica sicurezza), il Ministero della giustizia (17 per cento dei costi totali di funzionamento escluso il Ministero dell'istruzione, di cui l'80 per cento relativi alle Corti d'appello e ai Provveditorati regionali) e il Ministero dell'economia e delle finanze (10 per cento dei costi totali di funzionamento al netto del Ministero dell'istruzione, di cui l'87 per cento attribuibili al corpo della Guardia di finanza).

Le analisi di efficienza effettuate solo per alcune amministrazioni hanno adottato un punto di vista teso a individuare il processo produttivo che trasforma le risorse a disposizione (input) in attività prodotte, servizi o interventi (output). A seconda della disponibilità di dati per singola struttura, sono state effettuate analisi di efficienza relativa ricorrendo a tecniche non parametriche (come la Data envelopment analysis) e/o a tecniche di regressione statistica per individuare benchmark e quindi di analizzare gli scostamenti tra le singole strutture e i relativi benchmark.

Una sintesi delle analisi condotte è presentata nella Tabella II.2.2. Le analisi e i risultati per ciascun Ministero sono riportate in maniera dettagliata nella Parte III del Rapporto sulla spesa 2012.

Questi risultati derivano dall'applicazione di metodi statistico-econometrici fondati su assunzioni e su modelli teorici, che permettono di estrarre indicazioni importanti, ma devono conciliarsi con la traduzione in pratica affinché possano costituire un efficace strumento di guida per le scelte organizzative delle amministrazioni. Le eccedenze di risorse utilizzate messe in evidenza nelle analisi -

quantificate facendo riferimento sia alle unità efficienti sulla frontiera di produzione sia a un fabbisogno standard stimato -, se derivanti da un impiego non ottimale dei fattori produttivi e corretto attraverso operazioni di razionalizzazione di procedure e strutture, potrebbero essere oggetto di riallocazione nell'ambito delle stesse amministrazioni.

**TABELLA II.2-2 TIPOLOGIE DI ANALISI CONDOTTE SULLE STRUTTURE PERIFERICHE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO. ANNO DI RIFERIMENTO 2011**

Amministrazione	Strutture / Dipartimenti	Quota costo su periferia	Metodo analisi	Fonte dati	Principali risultati
INTERNO	Vigili del Fuoco	20%	OLS e DEA CRS (I.O.)	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione <b>Contesto:</b> Istat <b>Finanziari:</b> Bilancio finanziario e Amministrazione	- Stima spesa comprimibile: 65,4 Mln (4%) - 162,7 Mln (10%). Nell'ipotesi estrema di recupero di efficienza completa per tutti i comandi: 17%
	Prefetture	7%	OLS, DEA CRS e VRS (I.O.)	<b>Input:</b> CONTECO <b>Contesto:</b> Istat e Amministrazione <b>Finanziari:</b> CONTECO	- Il 61% delle Prefetture risulta sotto-dimensionato. Elevate inefficienze di scala per le province con meno di 500 mila abitanti. - Efficienza al Nord mediamente più elevata. - Stima spesa comprimibile: 56 Mln (10%) - 93 Mln (16%). Nell'ipotesi di accorpamento: risorse in eccesso stimate per 180,5 Mln (31%).
MEF	Ragionerie Territoriali dello Stato	7%	OLS	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione <b>Finanziari:</b> CONTECO	- Stima spesa comprimibile: 5 Mln (6,9%) - 21 Mln (7,7%).
	Segreterie delle Commissioni Tributarie	5%	OLS	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione <b>Finanziari:</b> CONTECO	- Stima spesa comprimibile: 5,5 Mln (3,2%).
MISE	Ispettorati Territoriali delle Comunicazioni	89%	DEA VRS (I.O., O.O.)	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione <b>Finanziari:</b> Amministrazione	- Stima spesa comprimibile: 2,5 Mln (7%) - 5,5 Mln (15,4%) - Stima possibile aumento della produttività (in termini di controlli tecnici), senza aggravio sui costi, pari al 202% e aumento delle entrate pari a 2,7 volte.
MLPS	Direzioni Regionali e Direzioni Territoriali del Lavoro	100%	DEA VRS (I.O.)	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione <b>Contesto:</b> ISTAT <b>Finanziari:</b> Amministrazione	- Non vi sono particolari tendenze per area geografica, tuttavia si osserva che i punteggi di efficienza maggiori al Nord e al Centro sono associati prevalentemente alle strutture più piccole mentre al Sud alle strutture medie e grandi. - Si stimano possibili riduzioni del personale ispettivo di circa 1,6% e una riduzione delle spese per missione di circa l'8%.
GIUSTIZIA	Istituti Penitenziari	37%	OLS	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione <b>Finanziari:</b> Bilancio finanziario (SICOGI)	- Stima spesa comprimibile: 15,4 Mln (12,9%).
MAE	Uffici diplomatico-consolari	85%	OLS	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione <b>Contesto:</b> Amministrazione <b>Finanziari:</b> Amministrazione (S.I.BI.)	- Stima spesa comprimibile: 7,1 Mln (15,8%) per gli uffici consolari.
MIUR	Istituzioni Scolastiche	99%	DEA VRS (O.O.), OLS	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione (INVALSI) <b>Contesto:</b> ISTAT <b>Finanziari:</b> SICO e MIUR	- Si individua la presenza di economie di scala nella funzione di produzione. - Gli istituti comprensivi non internalizzano le economie di scala e presentano in media una efficienza inferiore in termini di apprendimento degli studenti. - Nel Sud Italia mediamente maggiore inefficienza rispetto ai livelli di apprendimento degli studenti. - Si stima che il 4,1% delle scuole supera del 20% il tetto di risorse rappresentato dal fabbisogno standard stimato mentre lo 0,6% delle scuole utilizza una dotazione finanziaria del 20% inferiore a quella stimata.

**TABELLA II.2-2 TIPOLOGIE DI ANALISI CONDOTTE SULLE STRUTTURE PERIFERICHE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO. ANNO DI RIFERIMENTO 2011**

Amministrazione	Strutture / Dipartimenti	Quota costo su periferia	Metodo analisi	Fonte dati	Principali risultati
MIT	Capitanerie di Porto	63%	DEA VRS (I.O., O.O.)	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione <b>Finanziari:</b> Amministrazione	- Stima spesa comprimibile (descrittive): 20,5 Mln per le attività operative e 17,7 Mln per attività a carattere amministrativo (8% in totale). Stima spesa comprimibile (DEA): 33 Mln. - Si stimano possibili aumenti di produttività (dal 40 ad oltre il 100%) , a parità di costi, sia nelle attività operative che in quelle amministrative.
MIPAF	ICQRF	9%	DEA VRS (I.O., O.O.)	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione <b>Finanziari:</b> Amministrazione	- Stima spesa comprimibile: per l'attività ispettiva 5 Mln - 5,4 Mln, 2,1 Mln per l'attività sanzionatoria, e circa 1 Mln (11%) per i laboratori. - Si stimano possibili aumenti della produttività a parità di costi (ad esempio, il numero dei controlli, degli operatori controllati e dei prodotti controllati potrebbero aumentare del 22%, 32% e del 68%).
MIBAC	Archivi di Stato	22%	OLS	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione <b>Finanziari:</b> Amministrazione	- Al Sud e nelle Isole si osserva mediamente, in rapporto alle unità di personale, un output minore (materiale cartaceo, presenze, ricerche effettuate e pezzi consultati) a fronte di una maggiore spesa di gestione per pezzi di materiale cartaceo e di una maggiore proporzione di archivisti rispetto al personale totale. - Stima spesa comprimibile: 2,8 Mln (12,9%)
	Soprintendenze archivistiche		descrittive	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione <b>Finanziari:</b> Amministrazione	- Al Sud e nelle Isole si osserva mediamente, in rapporto alle unità di personale, un output minore (visite ispettive, richieste di consultazioni e partecipanti a corsi tenuti) a fronte di una maggiore spesa media per visita ispettiva.
	Biblioteche pubbliche statali	12%	OLS	<b>Input:</b> Amministrazione <b>Output:</b> Amministrazione <b>Finanziari:</b> Amministrazione	- Al Sud si osserva mediamente, in rapporto alle unità di personale, un output inferiore (prestiti a privati, opere consultate e stampati) a fronte di una maggiore spesa media per stampato e di una maggiore quota di bibliotecari rispetto al totale personale. - Stima spesa comprimibile: 5,2 Mln (19,2%)

### Individuazione di indicatori di risultato

La legge 196 del 2009, nell'ambito dell'articolo 41 relativo al Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, al comma 3, lettere b) e c), dispone che, per i principali settori e programmi di spesa, siano proposti indicatori di risultato e prevede, inoltre, che venga fornita la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli stessi. Nel Rapporto del 2012 si è voluto effettuare una prima applicazione, non esaustiva, di tale disposizione con riferimento ai principali settori e programmi di spesa. Il campo di osservazione riguarda buona parte dei programmi dei Ministeri (con riferimento all'articolazione del bilancio dello Stato per il 2011), con esclusione a priori di quelli relativi alle Missioni *Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri, Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, Fondi da ripartire e Debito pubblico*.

L'obiettivo dell'attività è stato quello di predisporre, tramite indicatori significativi, un quadro di lettura strutturato e sintetico dell'attività dell'amministrazione, della domanda di servizi e della quantità e qualità di offerta realizzata e dei fenomeni che si intende influenzare attraverso gli interventi sottostanti le Missioni e Programmi del bilancio dello Stato.

Il prodotto dell'attività è confluito nell'Appendice del Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato 2012, che propone una raccolta di indicatori per Ministero preceduta da un capitolo di introduzione metodologica. E' stata fornita una visione congiunta di informazioni di varia natura che aiutano a

comprendere l'attività dell'amministrazione, l'ambito in cui opera e i fenomeni che intende influenzare attraverso la propria azione. A tal fine i dati considerati sono sia di natura statistica, reperibili prevalentemente nell'ambito della statistica ufficiale, sia di natura amministrativa, generalmente in possesso delle amministrazioni stesse.

Sono state costruite, per ciascun Ministero e in relazione ai diversi programmi selezionati, tre schede di informazione, riportate nell'Appendice del Rapporto. La prima scheda contiene una descrizione più o meno articolata delle attività rientranti nel programma di spesa; la seconda riporta indicatori di risultato, cioè di realizzazione fisica, che possono individuare vari fenomeni, quali il grado di attuazione degli interventi programmati, il volume dei prodotti offerti, le quantità e qualità dei servizi erogati, e che aiutano a valutare il grado di raggiungimento dell'obiettivo fisico che l'azione dell'amministrazione si propone di conseguire; la terza scheda contiene indicatori di contesto, che si riferiscono a fenomeni su cui intendono influire le politiche del programma di spesa e/o che risultino quali determinanti del fabbisogno e della domanda effettiva o potenziale.

La rassegna di indicatori proposti non ha lo scopo - né può essere utilizzata - per valutare l'efficacia delle spesa per motivi noti e ampiamente condivisi dalla comunità scientifica, tra cui la discrasia temporale tra l'erogazione delle risorse e i suoi effetti, la sovrapposizione di interventi e responsabilità gestionali e la necessità, nel caso della valutazione, di una attribuzione causale degli effetti agli interventi, derivante quest'ultima da appropriate metodologie di stima. Gli indicatori possono tuttavia consentire di comprendere in modo sintetico ed efficace l'oggetto del finanziamento dei programmi di spesa e sono, in molti casi, utili per la rappresentazione del processo produttivo sottostante alla gestione degli stessi programmi, nonché per la quantificazione dei fabbisogni delle risorse a essi attribuite.

### **II.3 UN BILANCIO DELL'ESPERIENZA DEI NUCLEI DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA**

Tracciare un bilancio dell'esperienza svolta finora dai Nuclei non è semplice, non solo per la natura innovativa del processo e per il tempo limitato di operatività, ma anche perché la cornice entro cui i Nuclei sono venuti a operare è mutata rapidamente nel corso del 2012. Da un lato, con l'accelerazione di passo che il Governo ha voluto imprimere nella definizione di misure di razionalizzazione della spesa e, dall'altro, con il perfezionamento di nuove disposizioni che prevedono la definizione dei costi e fabbisogni dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato e dei loro uffici periferici (ai sensi dell'art. 9, comma 1, del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, e dell'art. 01, comma 4, della legge 14 settembre 2011, n. 148).

L'esperienza maturata ha mostrato che nello spazio offerto dai Nuclei è stato possibile instaurare con molte amministrazioni un canale privilegiato per raccogliere dati e informazioni di dettaglio utili a impostare analisi circa la revisione della spesa in termini di livello e di qualità.

Sul fronte della condivisione di dati utili alla revisione della spesa e all'individuazione di alcune proposte i Nuclei hanno quindi ottenuto alcuni risultati. Nel corso del 2013, anche per fornire un supporto all'attuazione della delega di cui all'articolo 40 della legge 196/2009, continueranno ad essere affrontate talune questioni quali la verifica dell'articolazione dei programmi, la coerenza delle norme

autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi, la formulazione di proposte per l'accorpamento e razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i programmi.

---

### **III. IL CONTROLLO E MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI**

#### **III.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 contributive<sup>1</sup>, 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 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 dell'articolo 14 sono stati 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.

#### **III.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**

Nel 2011 è stato varato dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) in collaborazione con l'ISTAT e il MEF - Dipartimento della RGS un nuovo schema di raccolta di informazioni (questionario) sui contratti di partenariato pubblico-privato. 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.

Successivamente è stata avviata dall'UTFP una fase di sperimentazione mediante la somministrazione del questionario a un insieme scelto di amministrazioni locali. L'UTFP ha trasmesso all'ISTAT e al Dipartimento della RGS gli schemi ricevuti dalle amministrazioni ai sensi di quanto previsto dall'articolo 14, comma 2 della

---

<sup>1</sup> <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Monitoragg1/2012-01/>

Legge n. 196/2009 e dal relativo Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze emanato in data 5 luglio 2011.

La prima fase di sperimentazione ha evidenziato alcuni problemi che hanno condotto alla decisione di avviare una seconda fase di sperimentazione, ampliando il campione di stazioni appaltanti. A causa delle vicissitudini organizzative che hanno interessato l'UTFP nel corso del 2012, l'esito di tale fase risulta incerto.

### **III.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**

Come già illustrato nella relazione dello scorso anno, al fine di dare attuazione all'articolo 14 comma 3 della legge n. 196 del 2009 il quale prevede la pubblicazione mensile, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di 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, 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.

Oltre alla quanto sopra illustrato è stata 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.

Nel corso del 2012, conclusasi positivamente la fase di sperimentazione, si è esteso l'obbligo di trasmissione dei dati a tutte le amministrazioni centrali con Determina del Ragioniere generale dello Stato del 16 novembre 2012 n. 98925. La procedura informatica richiede che le amministrazioni inviino al Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Contabilità e la Finanza Pubblica la richiesta di primo accreditamento al sistema.

L'invio dei dati mensili, entro il giorno 20 del mese successivo a quello di riferimento, è previsto a partire da 7 gennaio 2013. 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 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 evitare duplicazioni nell'invio dei dati telematici mensili da parte degli enti ancora soggetti alla trasmissione dei flussi trimestrali di cassa ai sensi dell'articolo 14, comma 9, della legge n. 196 del 2009, si è convenuto che la trasmissione dei dati mensili costituisca anche adempimento dell'obbligo di trasmettere i predetti flussi trimestrali di cassa

Va segnalato che le richieste di accreditamento da parte delle amministrazioni, sono solo in parte pervenute nel 2012, pertanto non è stato ancora possibile avere un feedback sulla ottimale rispondenza della procedura alle esigenze di verifica ed il monitoraggio dei dati dei pagamenti e degli incassi dettata dalla normativa.

### **III.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.

Nel 2012 si sono tenute numerose riunioni con il Dipartimento del Tesoro e con la Ragioneria Generale dello Stato per il raggiungimento di un accordo, da estendere ad Istat e Banca d'Italia, per l'integrazione dei dati soggetti a rilevazione e per determinare nuove modalità di invio telematico. Inoltre, sono state analizzate le eventuali duplicazioni di informazioni monitorate o, viceversa, le eventuali carenze di informativa dovuta ad un'erronea interpretazione della norma da parte dei soggetti tenuti all'invio. Ciò allo scopo di definire con maggiore puntualità le analisi da compiere sui dati inviati e concordarne la relativa competenza. Tali precisazioni dovranno confluire in una circolare esplicativa da emanarsi nel corso del 2013.

### **III.5 LA RILEVAZIONE SIOPE DI CUI ALL'ARTICOLO 14 COMMI 6-11 DELLA LEGGE N. 196/2009 E LA SOPPRESSIONE DEI FLUSSI TRIMESTRALI DI CASSA**

Dal 1° gennaio 2012 la rilevazione SIOPE è stata estesa alle Camere di Commercio e agli enti gestori di parco. Il regolare avvio della rilevazione da parte di tali enti è stato positivamente riscontrato con la collaborazione delle Ragionerie territoriali competenti, accertando l'assenza di criticità e della necessità di procedere all'aggiornamento della codifica SIOPE.

Pertanto, a decorrere dal 2013, i conti trimestrali di cassa riguardanti le Camere di commercio e gli enti parco nazionale saranno elaborati sulla base dei dati SIOPE e, dal medesimo esercizio tali enti non sono più tenuti alla trasmissione dei flussi trimestrali di cassa di cui all'articolo 14, comma 9, della legge 196 del 2009. Considerato che, a seguito dell'avvio della rilevazione telematica mensile dei flussi di cassa, anche gli enti delle amministrazioni centrali non dovranno più inviare i flussi trimestrali di cassa, dal 2013 tale rilevazione risulta soppressa per tutti gli enti, salvo le autorità portuali.

Nel corso del 2012 sono state sospese le attività dirette ad estendere la rilevazione SIOPE ad altri enti, nelle more dell'attuazione dei decreti attuativi relativi al Piano dei Conti, alla cui struttura la codifica SIOPE deve essere adeguata, ai sensi di quanto previsto dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 recante disposizioni in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili, e dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, concernente l'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci degli enti territoriali. A tal fine sono stati avviate i necessari confronti con la Banca d'Italia diretti a verificare la possibilità di far coincidere la codifica SIOPE con quella del piano dei conti integrato.

---

## **IV. LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA**

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

Nel corso del 2012 le attività sono state sospese nelle more dell'applicazione dei decreti attuativi relativi al Piano dei Conti, nell'ambito del processo generale di armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio.

### **IV.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)**

Gli adempimenti specifici a carico del Ministero dell'economia e delle finanze previsti dall'articolo 47 della legge n. 196 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, hanno trovato compiuta definizione nel corso dell'anno 2012.

### **IV.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.

In data 24 luglio 2012 è stata emanata la Circolare n. 26 con la quale si è implementata la piattaforma informatica, denominata "*Conto disponibilità*", alla quale accedono tutti i soggetti coinvolti nella programmazione finanziaria, al fine di agevolare l'inserimento dei dati e di migliorare le tecniche di analisi. Nel corso del 2012 si è provveduto ad una prima ricognizione ufficiale degli enti adempienti, nonché al monitoraggio degli scostamenti dei dati effettivi rispetto a quelli comunicati dagli enti. Di tale analisi è stata data comunicazione a tutti i soggetti interessati.

Sono, inoltre, proseguiti gli incontri di orientamento fra la Ragioneria Generale dello Stato, Consip SpA e fornitori, per la scelta di un programma che consenta la gestione della grande quantità di dati in arrivo, la costruzione di un modello previsivo e il monitoraggio dei dati stessi. Il programma, scelto e fornito nel corso del 2012, attualmente è in fase di collaudo.

In data 6 febbraio 2013 è stata emanata la circolare n. 4 riferita all'aggiornamento degli elenchi delle amministrazioni tenute alla comunicazione telematica dei flussi di cassa giornalieri, reso necessario a seguito della modifica del regime di tesoreria unica introdotta dall'art. 35, comma 1, del decreto-legge 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

---

## V. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE

### V.1 INTRODUZIONE E ATTUAZIONE DEL PRINCIPIO DELL'EQUILIBRIO DI BILANCIO PER LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI IN ITALIA: LEGGE COSTITUZIONALE 1/2012 E LEGGE 243/2012

Come già accennato in precedenza, in risposta alla recente crisi finanziaria e con l'obiettivo di favorire il coordinamento delle politiche di bilancio, garantire la solidità finanziaria dell'area europea e rilanciare le proprie prospettive di sviluppo, l'Unione europea ha avviato a partire dal 2010 un'ampia revisione degli strumenti e delle procedure di *governance*. In questa direzione sono stati modificati il ciclo della *governance* europea (con l'adozione del cosiddetto semestre europeo), il Patto di Stabilità e Crescita (che recepisce le modifiche introdotte con il *Six Pack*<sup>2</sup>) e sottoscritto - nel marzo 2012 - il c.d. *fiscal compact*<sup>3</sup> (ratificato in Italia con la legge 23 luglio 2012, n. 114). Un ulteriore rafforzamento della sorveglianza di bilancio, in particolare per i Paesi dell'area euro soggetti alla procedura di *deficit* eccessivo o con difficoltà nel mantenimento della stabilità finanziaria, è previsto dal *two pack*<sup>4</sup> (attualmente in discussione).

A livello nazionale, gli Stati firmatari del Trattato si impegnano all'inserimento della regola del bilancio in pareggio (in termini strutturali) all'interno del quadro legislativo nazionale con modifiche di carattere vincolante e permanente, preferibilmente a livello costituzionale, e a recepire gli specifici meccanismi di

---

<sup>2</sup> Il six pack è composto da cinque regolamenti e una direttiva: Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1173, relativo all'effettiva esecuzione della sorveglianza di bilancio nella zona euro; Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1174 sulle misure esecutive per la correzione degli squilibri macroeconomici eccessivi nella zona euro; Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1175 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche; Reg. (CE) 16.11.2011 n. 1176 sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici; Reg. (CE) 8-11-2011 n. 1177 che modifica il regolamento (CE) n. 1467/97 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi; Direttiva 2011/85/UE dell'8.11. 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. I sei provvedimenti sono stati pubblicati sulla G.U.U.E. 23 novembre 2011, n. L 306.

<sup>3</sup> In materia fiscale, in particolare, il *fiscal compact* introduce la regola del pareggio di bilancio, stabilendo che esso si consideri realizzato qualora il saldo strutturale delle amministrazioni pubbliche (definito come l'indebitamento netto corretto per il ciclo e al netto delle misure una tantum) sia pari all'obiettivo di medio termine (MTO) specifico per il Paese, come definito nel PSC, con un limite inferiore di disavanzo strutturale dello 0,5 per cento del PIL. Deviazioni temporanee dall'MTO sono consentite solo in caso di circostanze eccezionali o di gravi crisi economico-finanziarie e, comunque, nella misura in cui tale deroga non comprometta la sostenibilità del debito di lungo periodo.

<sup>4</sup> Due proposte di Regolamento presentate dalla Commissione europea nel novembre del 2011 (rispettivamente la proposta COM(2011) 819 e COM(2011) 821) sul rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà con riferimento alla propria stabilità e sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

correzione da attivare nel caso di scostamenti tra i risultati conseguiti e l'obiettivo di medio termine.

L'allineamento del sistema di regole interne con le nuove disposizioni europee è avvenuto in Italia con l'approvazione della legge costituzionale n. 1/2012, recante l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Costituzione. In particolare, la riforma costituzionale introduce, con la modifica dell'art. 97 Cost., il principio di carattere generale secondo cui le amministrazioni pubbliche devono assicurare l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

In tal senso, la modifica dell'articolo 81 Cost. precisa che l'equilibrio del bilancio dello Stato è da intendersi in relazione al valore strutturale del saldo tra le entrate e le spese, definite al netto degli effetti del ciclo economico. Il ricorso all'indebitamento è quindi previsto dalla stessa legge nei limiti degli effetti del ciclo economico sul bilancio e, previa autorizzazione del Parlamento a maggioranza assoluta, al verificarsi di eventi eccezionali (gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali). È infine prevista l'introduzione di specifici meccanismi correttivi in caso di scostamento negativo tra i risultati di bilancio e le rispettive previsioni.

Il principio dell'equilibrio dei bilanci e l'obbligo di concorrere (insieme allo Stato e agli altri enti della pubblica amministrazione) ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione europea è disposto, per i livelli di governo territoriale, con la modifica dei commi primo e sesto dell'art. 119 Cost.. Per gli Enti territoriali è comunque prevista la possibilità di ricorrere all'indebitamento per le sole spese di investimento previa predisposizione di piani di ammortamento e data la necessità di assicurare il rispetto dell'equilibrio per il complesso degli enti di ciascuna Regione.

La riforma costituzionale dispone infine l'abrogazione del terzo comma, dell'art. 81 Cost., conferendo valore sostanziale alla legge di bilancio attraverso l'abolizione del divieto di introdurre, con la medesima legge, nuovi tributi o nuove spese.

I principi fissati dalla riforma costituzionale hanno trovato attuazione nella legge n. 243/2012. In particolare, la legge (da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, secondo quanto previsto dalla stessa legge costituzionale 1/2012) stabilisce che l'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni pubbliche corrisponda all'obiettivo di medio termine (MTO) e che gli obiettivi programmatici di bilancio siano stabiliti nei documenti di programmazione in misura tale da consentire almeno il raggiungimento del valore dell'MTO o comunque di rispettare il percorso di avvicinamento programmato a tale obiettivo. Ex-post, l'equilibrio si considera conseguito se il saldo strutturale del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche risulta coerente con quanto indicato nei medesimi documenti di programmazione.

In deroga al principio generale è comunque ammesso il ricorso all'indebitamento<sup>5</sup> qualora si verificano eventi eccezionali, ossia una grave recessione economica o eventi straordinari al di fuori del controllo dello Stato,

---

<sup>5</sup> La procedura prevede una esplicita richiesta del Governo, sentito il parere della Commissione europea e previa autorizzazione delle due Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti. Contestualmente alla richiesta formulata dal Governo, sono aggiornati gli obiettivi di finanza pubblica con un'apposita relazione e indicato il piano di rientro verso l'obiettivo programmatico.

incluse le gravi calamità naturali che implicano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese.

Per rafforzare gli strumenti di disciplina fiscale, è prevista una specifica regola sulla spesa delle amministrazioni pubbliche, secondo la quale il tasso di variazione annuo della spesa non dovrebbe crescere oltre il tasso di riferimento calcolato in coerenza con la normativa europea. Il suo effettivo rispetto sarà oggetto di specifico monitoraggio nel corso dell'esercizio e qualora si manifesti il rischio del superamento di tale soglia, il Governo dovrà trasmettere una specifica relazione al Parlamento.

Maggiore rilevanza è attribuita alla definizione di obiettivi in termini di rapporto debito/PIL. Essi dovranno essere indicati nei documenti di programmazione e, nell'ipotesi in cui sia superata la soglia di riferimento europea (attualmente pari al 60 per cento), si dovrà tenere conto della necessità di garantire una riduzione dell'eccedenza rispetto a tale valore in sede di definizione degli obiettivi di bilancio, in linea con quanto previsto dall'ordinamento europeo.

Specifici meccanismi correttivi sono previsti nell'ipotesi in cui a consuntivo dovessero riscontrarsi scostamenti "significativi" tali da pregiudicare il conseguimento dell'MTO negli esercizi successivi. In questi casi, il Governo dovrà indicare, nei documenti di programmazione, le cause e gli interventi che intende adottare per riportare il saldo strutturale al valore dell'MTO.

Per rafforzare l'attività di verifica degli andamenti di finanza pubblica, è istituito presso le Camere, un Ufficio parlamentare di bilancio che opera con autonomia e indipendenza di giudizio. Si tratta di un organismo collegiale composto da tre componenti (di cui uno con funzioni di presidente), nominati per sei anni (non rinnovabili) con determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Tra le funzioni attribuite all'Organismo indipendente figurano i compiti di effettuare analisi, verifiche e valutazioni: sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica; sull'impatto macroeconomico dei provvedimenti legislativi di maggior rilievo; sugli andamenti di finanza pubblica, anche ripartiti per sottosettore, e l'osservanza delle regole di bilancio; sulla sostenibilità della finanza pubblica nel lungo periodo; sull'attivazione e l'utilizzo dei meccanismi correttivi e sullo scostamento dagli obiettivi per il verificarsi degli eventi eccezionali.

Una specifica disciplina è prevista per le Regioni e gli Enti locali. Per tali Enti, l'equilibrio di bilancio si considera conseguito se, sia in fase di programmazione che di rendiconto, si realizza un valore non negativo, in termini di competenza di cassa, del saldo tra le entrate finali e le spese finali e del saldo tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti. Nel caso, a consuntivo, sia registrato uno scostamento dall'obiettivo, ciascun ente provvede ad assicurare il recupero del disavanzo entro il triennio successivo. Il ricorso all'indebitamento per gli Enti territoriali è consentito solo per finanziare spese di investimento e contestualmente all'adozione di piani di ammortamento di durata non superiore alla vita utile dell'investimento stesso, purché in ambito regionale sia comunque assicurato l'equilibrio della gestione di cassa finale del complesso degli enti della Regione.

Per tener conto dei riflessi del ciclo sul bilancio degli Enti territoriali, si prevede che nelle fasi sfavorevoli del ciclo economico e in caso di eventi eccezionali, lo Stato contribuisca al finanziamento dei servizi essenziali e delle prestazioni fondamentali inerenti i diritti civili e sociali, in relazione alla quota di entrate proprie di tali Enti influenzata da ciclo economico. A tal fine è costituito un fondo

presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la cui dotazione è stabilita nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio e alla cui ripartizione si provvede, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, tenuto conto della quota di entrate proprie di ciascun ente, influenzata dall'andamento del ciclo economico. Simmetricamente, nelle fasi di ciclo favorevole, è richiesto agli stessi Enti un contributo da destinare al Fondo ammortamento titoli di Stato, definito e ripartito, tra gli Enti stessi, tenendo conto della quota di entrate proprie influenzata dalla congiuntura.

Il principio dell'equilibrio dei bilanci per le amministrazioni pubbliche non territoriali è individuato, per gli enti che operano in contabilità finanziaria, sia in fase di previsione che di rendiconto, nel conseguimento di un saldo non negativo in termini di cassa e di competenza tra le entrate e le spese finali, mentre si rinvia a criteri da stabilire con legge dello Stato per gli enti che adottano esclusivamente la contabilità economico-patrimoniale.

La legge n. 243/2012 dispone infine modifiche rilevanti per il bilancio dello Stato, per il quale sono ridefiniti il principio dell'equilibrio (in coerenza con il principio generale di equilibrio delle amministrazioni pubbliche) e il contenuto della legge di bilancio (in funzione dell'attribuzione a tale legge del rango sostanziale con la soppressione del terzo comma dell'art. 81). L'equilibrio del bilancio, in particolare, è definito come quel valore del saldo netto da finanziare o da impiegare che, per ciascuno degli anni del triennio di riferimento, risulta coerente con gli obiettivi programmatici di equilibrio per il complesso delle amministrazioni pubbliche stabiliti nei documenti di programmazione finanziaria. Con riferimento al contenuto della legge di bilancio, la legge n. 243 del 2012, stabilisce che l'attuale contenuto della legge di stabilità confluisca nello stesso disegno di legge di bilancio e che, per ragioni di trasparenza circa il contenuto e il peso delle innovazioni legislative, esso sia composto di due distinte sezioni. Sebbene non risulti articolato il contenuto di ciascuna sezione, la legge di attuazione del principio del pareggio stabilisce che la prima sezione rechi le innovazioni legislative e il livello del saldo netto da finanziare<sup>6</sup> e la seconda contenga la previsione di bilancio a legislazione vigente. Entrambe le sezioni sono redatte sia in termini di competenza che di cassa

È sostanzialmente confermata la struttura del bilancio, in relazione alla quale si prevede che le entrate siano ripartite in titoli, entrate ricorrenti e non ricorrenti e tipologie, mentre, per quanto riguarda le spese, il bilancio sia articolato in missioni e programmi.

Per rendere espliciti gli effetti in termini di contabilità nazionale è previsto che il disegno di legge di bilancio sia accompagnato da una nota tecnico illustrativa che ha carattere conoscitivo ed espone il raccordo tra il disegno di legge di bilancio e il conto consolidato della PA, i contenuti della manovra annuale e i relativi effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

Allo scopo di consentire un'adeguata valutazione delle innovazioni proposte, si dispone che il disegno di legge di bilancio sia corredato di una relazione tecnica riguardante le disposizioni innovative contenute nella prima sezione e le proposte di rimodulazione contenute nella seconda. È inoltre prevista per ciascuna disposizione,

---

<sup>6</sup> Resta confermata l'impossibilità di introdurre nell'ordinamento, mediante la legge di bilancio, norme di delega, di carattere ordinamentale o organizzatorio, nonché interventi di natura localistica o microsettoriale.

la quantificazione degli effetti, e le relative coperture finanziarie, nonché la redazione di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari complessivi della norma.

## **V.2 LA DELEGA AL GOVERNO PER IL COMPLETAMENTO DELLA REVISIONE DELLA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO (ART.40)**

L'articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 ha delegato il Governo ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. Il termine di delega sarebbe decorso quindi il 31 dicembre 2012.

A seguito dell'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e della successiva legge n. 243/2012, è stato indispensabile prorogare di un anno il termine di delega ex articolo 40 della legge di contabilità e finanza pubblica al fine di assicurare l'indispensabile coordinamento tra i criteri di delega ivi stabiliti ed i contenuti della stessa legge "rinforzata". E' risultato infatti essenziale, per garantire un corretto e lineare svolgimento del complesso processo riformatore della normativa di contabilità pubblica, rinviare la predisposizione dei decreti delegati ex art. 40 a dopo l'entrata in vigore della legge rinforzata. In tal modo si assicura la coerenza tra i principi e criteri contenuti nei due provvedimenti. E' inoltre risultato auspicabile, per ricondurre ad unità il quadro complessivo delle riforme, uniformare i termini ex art. 40 con quelli stabiliti per le deleghe relative al potenziamento della funzione del bilancio di cassa (art. 42 della 196/2009) e all'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (art. 50).

Pertanto, con l'art. 1, comma 2, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, il termine di delega è stato prorogato di un anno al 31 dicembre 2013.

## **V.3 LA DELEGA AL GOVERNO PER IL PASSAGGIO AL BILANCIO DI SOLA CASSA (ART. 42)**

### PRESUPPOSTI NORMATIVI

La legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernente la "Legge di contabilità e finanza pubblica", all'articolo 42, al momento della sua entrata in vigore, il 1° gennaio 2010, ha recato una delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa.

In particolare, dal comma 1 del suddetto articolo, ai fini del menzionato passaggio, il Governo era delegato ad adottare entro tre anni dalla richiamata data di entrata in vigore della citata legge n. 196, uno o più decreti legislativi, per i quali erano, altresì, elencati, dalla disposizione medesima, determinati principi e criteri direttivi.

Il comma 2 del medesimo articolo 42, inoltre affidava al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'avvio di una apposita sperimentazione, della durata massima di due esercizi finanziari, finalizzata al citato passaggio al bilancio di sola cassa.

Il comma 2, stabiliva, altresì, che i termini e le modalità attuative di detta sperimentazione sarebbero stati definiti con decreto del Ministro dell'economia e della finanze, d'intesa con le amministrazioni coinvolte dalla sperimentazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della ripetuta legge n. 196 del 2009 (1° gennaio 2010).

#### AVVIO DELLA SPERIMENTAZIONE

In attuazione della richiamata disposizione, sull'argomento è stato adottato lo specifico decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 31 dicembre 2010.

Detto provvedimento ha formalmente avviato dal 1° gennaio 2011, con riferimento agli esercizi finanziari 2011 e 2012, la prevista sperimentazione volta, in relazione a quanto stabilito dall'articolo 42 della legge n. 196 del 2009, 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.

Il decreto ha stabilito, in particolare, che alla sperimentazione avrebbero partecipato il Ministero dell'interno, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero della difesa, in relazione alle rispettive competenze, alle diverse tipologie di spesa gestite ed alla rappresentatività delle stesse.

Come attività sostanziale e caratterizzante della sperimentazione, il decreto medesimo ha previsto che il dirigente responsabile della spesa, mediante l'utilizzo di supporti informatici posti a disposizione, per ciascun capitolo/piano di gestione, debba predisporre un "piano finanziario dei pagamenti", ad estensione pluriennale che, tenuto conto della fase temporale di assunzione ed adempimento delle obbligazioni, indichi l'importo ed il termine del pagamento, individuati nell'ambito del triennio in gestione e nel limite delle dotazioni di cassa autorizzate per ciascuno degli anni del bilancio pluriennale.

Le Amministrazioni interessate hanno quindi, proceduto allo svolgimento della predetta attività.

#### MODIFICA DELL'ARTICOLO 42 DELLA LEGGE N. 196 DEL 2009

Nel corso dell'anno 2011, peraltro, si è aperto un ampio dibattito parlamentare in ordine alla opportunità di rivedere sostanzialmente la scelta operata dal legislatore in precedenza, che ha portato, successivamente, all'adozione di una norma limitata a prefigurare un riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento del bilancio di cassa, lasciando tuttavia ferma la redazione del bilancio dello Stato anche in termini di competenza.

Infatti, in tal senso si è poi proceduto con la legge 7 aprile 2011, n. 39 che, all'articolo 5, comma 1, ha previsto la sostituzione del menzionato articolo 42 con un nuovo testo, rubricato: "Riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e potenziamento della funzione del bilancio di cassa".

Sostanzialmente, l'articolo 42 novellato, ai fini del riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa, ferma rimanendo la redazione anche in termini di competenza, ha previsto una delega al Governo per l'adozione, entro quattro anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 196 del 2009, di 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.

In relazione a ciò, inoltre, in sede di approvazione della menzionata legge n. 39 del 2011, nella seduta del 6 aprile 2011, riguardo all'articolo 5, è stato adottato dalla Camera dei Deputati, un apposito ordine del giorno.

Con esso, atteso che il richiamato articolo 5 della legge n. 39 dispone l'integrale sostituzione dell'articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che prevedeva, come ricordato, una delega al Governo per il passaggio nella predisposizione del bilancio e degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e cassa ad una redazione in termini di sola cassa, si è impegnato il Governo a modificare la sperimentazione in corso di svolgimento, comunque prevista anche dall'articolo 42 novellato, per adattarla alle intervenute nuove esigenze, con l'adozione di un nuovo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

#### PROSIEGUO DELLA SPERIMENTAZIONE

A tal fine, in data 30 dicembre 2011, è stato adottato un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, ispirato ai principi e criteri direttivi di cui al comma 1 del novellato articolo 42.

Tra di essi sono stati considerati in particolare:

- la razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate e dell'impegno delle spese;
- la previsione del raccordo tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria;
- 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.

I suddetti principi e criteri direttivi hanno costituito quindi gli elementi necessari all'individuazione degli obiettivi della sperimentazione modificata.

In tal senso è stato predisposto il menzionato decreto di cui si elencano brevemente i contenuti più salienti.

All'articolo 1 viene stabilito di prolungare la sperimentazione all'anno 2013, per far coincidere il periodo della nuova sperimentazione con il biennio 2012 - 2013.

Tanto si è reso necessario, anzitutto, per tener conto della circostanza che la nuova delega recata dalla legge n. 39 ha rivisto sostanzialmente la scelta operata dal legislatore poco più di un anno prima, limitandosi a prefigurare un riordino della

disciplina per la gestione del bilancio dello Stato ed il potenziamento del bilancio di cassa, senza tuttavia eliminare la redazione del bilancio in termini di competenza.

Va altresì considerato che lo slittamento in avanti di un anno della nuova sperimentazione è apparso in linea con la intervenuta modifica dei tempi di realizzazione della delega, da tre a quattro anni; la nuova, infatti, pur mostrandosi apparentemente senza soluzione di continuità rispetto a quella iniziata a decorrere dal 1° gennaio 2011, oltre che risentire della stasi delle attività dovuta ai tempi di approvazione della legge n. 39, ha assunto una connotazione modificata negli obiettivi e nei contenuti, tale da poter essere riferito al 1° gennaio 2012 l'inizio del primo anno per il quale si renda effettivamente possibile il previsto rapporto alle competenti Commissioni parlamentari.

E' stata confermata, all'articolo 2, la partecipazione alla sperimentazione del Ministero dell'interno, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministero della difesa, con l'intendimento di poter estendere la stessa anche ad altre Amministrazioni.

All'articolo 4 è stata prevista la definizione, nell'arco del bilancio pluriennale ed in relazione alle diverse tipologie di spesa, degli stanziamenti di competenza come limiti all'assunzione di obbligazioni giuridiche, nonché la determinazione della funzione potenziata del bilancio di cassa quale strumento programmatico della spesa stessa, tramite la redazione del "piano finanziario dei pagamenti".

Sebbene il novellato articolo 42 confermi la redazione del bilancio dello Stato anche in termini di competenza, ai fini della predisposizione del "piano finanziario dei pagamenti", si è ritenuto permanesse la necessità di individuare un atto del dirigente responsabile della spesa che costituisca il presupposto per la determinazione dell'entità e dei termini dei pagamenti indicati nel suddetto piano medesimo.

Pertanto l'articolo 5 del provvedimento ha previsto ancora l'individuazione di tale atto, che, tra l'altro, potrebbe costituire elemento di razionalizzazione della disciplina dell'impegno delle spese, volta ad avvicinare le previsioni di bilancio e le autorizzazioni di spesa disposte da nuove leggi, alle reali esigenze dei pagamenti.

A tale proposito, va prefigurandosi, in linea con l'indicato potenziamento della funzione del bilancio di cassa l'adozione, da parte del responsabile della spesa, di un atto il cui utilizzo, ovviamente da sottoporre a sperimentazione, con riferimento alle quattro fasi della spesa definite dalla dottrina contabile, avvicini l'impegno al pagamento, realizzando la corrispondenza diretta, già sancita dalla legge n. 468 del 1978 e riaffermata dalla legge n. 196 del 2009, tra formale atto d'impegno ed obbligazione giuridica perfezionata.

Infine, allo scopo di perseguire il potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa, all'articolo 6 è stata prevista una 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.

Sebbene fosse intervenuta la modifica legislativa dell'articolo 42 l'attività di sperimentazione è proseguita sostanzialmente senza significative modifiche.

Essa infatti ha conservato lo scopo di anticipare una gestione per cassa del bilancio statale, ancorché lo stesso, per il medesimo periodo, risulti ancora approvato in termini di competenza e cassa e, quindi, con i limiti gestionali riferiti anzitutto all'impegno contabile prima che all'ordinazione del pagamento. La sperimentazione in parola simula dunque una gestione per cassa finalizzata, non più

alla futura redazione e conseguente approvazione parlamentare del bilancio in termini di sola cassa, come prefigurava la precedente formulazione dell'articolo 42, ma ipotizza una gestione che conferisca maggiore valenza alle autorizzazioni di cassa. Il che vuol dire una maggiore attenzione ed importanza riguardo ai pagamenti e, quindi, in concreto, una loro puntuale programmazione.

Per quanto considerato, l'intera sperimentazione, prima e seconda fase, è stata incentrata essenzialmente sulla predisposizione del piano finanziario dei pagamenti: "cronoprogramma".

Per le suddette considerazioni, nel corso della sperimentazione la richiamata attività programmatica dei pagamenti ha assunto sempre più importanza e rilievo, soprattutto in coerenza con un più razionale utilizzo delle disponibilità di cassa, finalizzato alla conservazione nel tempo di predeterminati equilibri dei saldi di finanza pubblica.

#### ESITI DELLA SPERIMENTAZIONE

L'attività di sperimentazione si è conclusa con la predisposizione, ai sensi del comma 2 dell'articolo 42, di un rapporto trasmesso dal Ministro dell'economia e delle finanze alle Commissioni parlamentari competenti per materia e alla Corte dei conti.

#### INTRODUZIONE DELL'OBBLIGO DI PREDISPOSIZIONE DEL "PIANO FINANZIARIO DEI PAGAMENTI"

Tale è stata la rilevanza attribuita al piano finanziario dei pagamenti da indurre lo stesso legislatore ad anticipare l'attuazione di talune deleghe legislative contenute nell'articolo 42, introducendo, già a decorrere dal 1° gennaio 2013, sebbene in via sperimentale per il triennio 2013-2015, l'obbligo giuridico, per il dirigente responsabile della gestione, di predisporre, in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di propria pertinenza, relativo a spese per somministrazioni, forniture e appalti, un apposito piano finanziario pluriennale sulla base del quale ordinare e pagare le spese. Il suddetto obbligo è stato introdotto dall'articolo 6, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 concernente "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese nel settore bancario".

Con detta disposizione si è, di fatto, data valenza giuridica vigente al piano finanziario dei pagamenti, già previsto nella delega legislativa recata dal richiamato articolo 42 e messo in esercizio nell'ambito della sperimentazione di cui allo stesso articolo.

Peraltro, l'adozione di un tale strumento gestionale ha avuto luogo in un contesto normativo volto, tra l'altro, a fronteggiare l'esigenza di garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni. L'esigenza trae origine dalla direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, ed è stata già oggetto di attenzione normativa da parte del legislatore, con l'articolo 9 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, concernente "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini".

Successivamente, con l'articolo 35 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27 recante "Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività", sono state introdotte importanti misure per favorire la tempestività dei pagamenti.

In particolare, al fine di accelerare il pagamento dei crediti, certi, liquidi ed esigibili, connessi a transazioni commerciali per l'acquisizione di servizi e forniture, esistenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo e corrispondenti a residui passivi del bilancio statale, si è provveduto all'integrazione dei fondi speciali per la reiscrizione dei residui passivi perenti di parte corrente e di conto capitale, nonché a stanziare risorse finanziarie per provvedere all'estinzione dei crediti per spese relative ai consumi intermedi, maturati nei confronti dei Ministeri alla data del 31 dicembre 2011, il cui pagamento rientrasse, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse.

La maggiore disponibilità di risorse recata dalle citate disposizioni legislative, contribuendo sostanzialmente allo smaltimento di una ingente quantità di debiti pregressi di varia natura, si è coerentemente integrata con l'obbligo giuridico imposto al gestore della spesa che dovrebbe consentire, dal 1° gennaio 2013 ed in prospettiva futura, una puntuale pianificazione dei pagamenti.

Inoltre, quale ulteriore strumento giuridico di ausilio alla predisposizione del cronoprogramma, lo stesso articolo 6, al comma 14, al fine di preordinare nei tempi stabiliti le disponibilità di cassa occorrenti per eseguire i pagamenti, ha autorizzato ciascun Ministro a disporre, con proprio decreto, tra i capitoli del proprio stato di previsione, variazioni compensative di sola cassa. Con tale autorizzazione risulta concessa ai Ministri competenti la più ampia flessibilità nella gestione delle risorse finanziarie in termini di cassa. Le variazioni di bilancio, da disporre con decreto del Ministro competente, non hanno di fatto alcuna limitazione, restando preclusa la possibilità di variazioni soltanto per i capitoli riguardanti i pagamenti effettuati mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa e restando subordinata l'adozione del provvedimento alla verifica da parte del Ministro dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, della compatibilità delle variazioni medesime con gli obiettivi programmati di finanza pubblica.

### CONCLUSIONI

Con l'entrata in vigore delle richiamate disposizioni legislative, al 31 dicembre 2012, può considerarsi conclusa la sperimentazione effettuata ai sensi del menzionato articolo 42 della legge n. 196 del 2009. Ciò in quanto l'attività di programmazione dei pagamenti viene estesa a tutti i Ministeri e, quindi, la predisposizione del piano finanziario dei pagamenti, da parte dei responsabili della spesa, prosegue come obbligo giuridico sancito dal menzionato articolo 6, comma 10, del decreto-legge n. 95 del 2012.

Le criticità rilevate nel corso della sperimentazione e le considerazioni svolte in ordine alle difficoltà incontrate ed alle soluzioni adottate, caso per caso, hanno costituito un bagaglio di utili e significative esperienze che già hanno contribuito alla definizione delle menzionate disposizioni legislative di cui all'articolo 6, commi 10, 11, 12 e 14 ed, ancor più, dovranno essere considerate fondamentali elementi per la scrittura delle norme di attuazione delle deleghe legislative attribuite al Governo, dall'articolo 42 della legge n. 196 del 2009, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

## **V.4 LA DELEGA AL GOVERNO PER L'ADOZIONE IN UN TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTABILITÀ DI STATO E DI TESORERIA (ART. 50)**

L'articolo 50 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ha delegato il Governo ad adottare, entro il 31 dicembre 2013, un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria, sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:

- a) semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi contabili, al fine di assicurare il coordinamento con le vigenti disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale;
- b) riorganizzazione dei conti di tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato;
- c) razionalizzazione della disciplina della tesoreria unica;
- d) adeguamento della disciplina prevista dalla presente legge e dalla normativa di contabilità pubblica in considerazione del potenziamento della funzione del bilancio di cassa;
- e) modifica o abrogazione espressa delle norme preesistenti incompatibili con le disposizioni della presente legge.

Per dare attuazione alla delega legislativa, è stato costituito, già alla fine dell'anno 2010, un primo gruppo di lavoro per giungere ad una stesura di una bozza del testo unico in argomento. La fase di lavorazione ha portato alla redazione di un articolato che è stato tenuto costantemente aggiornato ai vari interventi legislativi nel frattempo succedutisi. All'inizio del corrente anno è stato avanzato un nuovo elaborato, abbastanza 'stabilizzato', che dovrebbe proseguire, tramite i competenti uffici di diretta collaborazione, il proprio iter procedimentale.

Lo schema redatto, oltre a raccogliere in modo organico la materia della contabilità di Stato e della tesoreria, attualmente basata sul regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e su varie disposizioni speciali, reca, nei limiti concessi dalla legge delega, alcune novità finalizzate a snellire e rendere più efficiente l'azione di monitoraggio e controllo della finanza statale. In proposito, si indicano

alcune delle tematiche, contenenti elementi di innovazione, meritevoli di segnalazione:

- disciplina più armonica delle disposizioni in materia di beni immobili e mobili dello Stato, codificando positivamente alcuni principi, non sempre enunciati chiaramente in norme primarie, sull'ottimale utilizzo dei predetti beni;
- aggiornamento della normativa in materia di contratti pubblici, specialmente alla luce del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163;
- più precisa definizione dei compiti attribuiti al Dipartimento della ragioneria generale dello Stato e al sistema delle ragionerie dallo stesso dipendente, in relazione alla finanza statale, riunendo le varie disposizioni contenute in diverse leggi, dando speciale evidenza ai servizi ispettivi di finanza pubblica;
- enucleazione dei principi fondamentali in tema di bilancio di previsione dello Stato e di rendiconto generale dello Stato;
- aggiornamento della disciplina in materia di entrate e di spese, demandando a successivi provvedimenti di attuazione la specificazione delle modalità di riscossione e pagamento di somme di modesto ammontare, tenendo conto dell'economicità dei procedimenti da seguire; nonché raccogliendo la norme sui pagamenti in conto sospeso per esecuzione forzata;
- riordino delle numerose norme afferenti alla tesoreria statale, contemplando la migliore definizione dei rapporti con la Banca d'Italia e disciplinando in modo più chiaro i regimi di tesoreria unica tradizionale, tesoreria unica mista e tesoreria unica ristretta;
- armonizzazione delle norme in materia di rendicontazione, giudiziale e amministrativa, con il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, concernente la riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile.

#### **V.5 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)**

L'articolo 30 della legge di contabilità e finanza pubblica, nel regolamentare le Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente, dispone al comma 8 la delega al Governo per adottare "uno più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche".

Il comma 9, dalla lettera a) alla lettera g) definisce i criteri direttivi cui deve ispirarsi l'attività delegata del Governo allo scopo di razionalizzare ed attuare puntualmente le procedure di pianificazione, valutazione, monitoraggio e verifica dell'utilizzazione delle risorse pubbliche destinate alla realizzazione di opere nei tempi previsti, prevedendo altresì il definanziamento automatico in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti.

In data 6 febbraio 2012 sono stati pubblicati in Gazzetta Ufficiale i decreti legislativi del 29 dicembre 2011, n. 228 e n.229, entrati in vigore il 21 febbraio 2012, a cui hanno fatto seguito vari provvedimenti attuativi.

L'intervento normativo posto in essere ha l'intento di contribuire a colmare il gap infrastrutturale del Paese e di migliorare l'efficienza della spesa per investimenti in opere pubbliche che, a parità di risorse investite, genera minori output rispetto ad altri paesi europei.

Il recupero di tale gap passa anche attraverso la rimozione di alcuni ostacoli di natura finanziaria che in estrema sintesi, riguardano la molteplicità e dispersione delle fonti di finanziamento, il mancato o ritardato completamento di interventi avviati, l'immobilizzazione delle risorse su progetti non cantierabili, le carenze informative sulle risorse stanziare e sullo stato di avanzamento/attuazione di ciascun progetto/opera e, infine, l'inesistenza di un legame normativo/gerarchico/tecnico tra bilancio e singola opera (identificata dal CUP).

### **Decreto Legislativo 29 dicembre 2011, n. 228**

Il decreto legislativo n.228/2011 attua la delega prevista dall'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d), della legge 196/2009 relativamente alla programmazione e valutazione degli investimenti in opere pubbliche.

In particolare il decreto introduce per ciascun Ministero la programmazione degli investimenti in opere pubbliche legata al bilancio triennale e la valutazione funzionale alle procedure di selezione dei progetti di opere pubbliche.

L'articolo 2 del citato decreto prevede la predisposizione del Documento pluriennale di pianificazione (DPP), che ogni Ministero deve redigere e sottoporre all'approvazione del CIPE entro il 31 ottobre dell'anno precedente il triennio di riferimento.

Lo scopo del DPP è quello di delineare gli obiettivi e le strategie del Ministero rendendoli coerenti con le risorse finanziarie e gli strumenti normativi e programmatori a disposizione per la realizzazione di opere pubbliche.

Le risorse indicate nel DPP vanno intese come l'insieme delle risorse finanziarie (di origine interna, comunitaria o privata) destinate alla spesa in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche da parte o del Ministero interessato o di altri soggetti, a cui le risorse - inizialmente nello stato di previsione del Ministero stesso - vengono trasferite (ad es. amministrazioni aggiudicatrici, stazioni appaltanti, organismo di diritto pubblico, imprese pubbliche, società in house, concessionarie, etc).

E' necessario che gli obiettivi indicati nel DPP trovino corrispondenza logica e finanziaria con il bilancio dello Stato, e dunque con la struttura per missioni e programmi e con le note integrative dello stesso.

Il DPP assicura, inoltre, la corrispondenza con la direttiva sugli indirizzi per la programmazione strategica del Governo e con le direttive generali dei ministri per l'attività amministrativa e la gestione, nonché con quanto previsto da altri strumenti legislativi/programmatori (come ad esempio contratti di programma, programmi finanziati dall'UE, APQ, partenariato pubblico privato, etc).

Il DPP è articolato in tre sezioni concernenti:

1^ SEZIONE: l'analisi ex-ante dei fabbisogni infrastrutturali e servizi nei settori di competenza del Ministero, indicazione degli obiettivi di impatto e di risultato conseguiti;

2<sup>a</sup> SEZIONE: selezione delle opere che si vogliono realizzare (priorità d'intervento) per il conseguimento degli obiettivi fissati, con indicazione della metodologia di valutazione e di selezione delle opere utilizzata, ivi compresa la sintesi degli studi di fattibilità elaborati durante il processo di valutazione ex ante delle opere medesime e con l'evidenza degli eventuali pareri dei valutatori che si discostino dalle scelte dell'amministrazione.

Ogni opera indicata nel DPP è corredata del relativo CUP e l'elenco opere-CUP viene trasmesso da ciascun Ministero alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, istituita ai sensi dell'articolo 13 legge 196/2009, contestualmente alla trasmissione del DPP al CIPE per la relativa approvazione.

3<sup>a</sup> SEZIONE: valutazione ex post delle opere in termini di efficacia-efficienza-economicità, con evidenza dei criteri adottati nonché delle cause di eventuali scostamenti e corrispondenti azioni correttive.

Il D.Lgs. 228 prevede, inoltre, all'articolo 7 l'emanazione di un DPCM per l'integrazione delle modalità e dei criteri per lo svolgimento delle attività dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

I Ministeri, infatti, sulla base della nuova disciplina, effettuano le valutazioni di propria competenza avvalendosi di Organismi indipendenti individuati nell'ambito dei Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (istituiti ex art. 1 L. 144/199).

Il successivo articolo 8 prevede la predisposizione, da parte di ciascun Ministero, di Linee guida standardizzate per la valutazione degli investimenti nei settori di propria competenza, finalizzate alla redazione del predetto DPP.

## **Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229**

Il decreto legislativo n.229/2011 attua la delega prevista dall'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g) della legge 196/2009 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 Fondo Progetti.

Il decreto delinea un sistema di monitoraggio, incardinato nella Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche prevista dall'art 13 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196, volto a garantire la piena tracciabilità delle risorse pubbliche, dallo stanziamento in bilancio alla realizzazione dell'opera, integrando in tale processo le fasi di programmazione e valutazione introdotte dal D.lgs.n.228/2011.

L'obiettivo perseguito è quello di migliorare la gestione delle risorse finanziarie destinate al finanziamento e alla realizzazione di opere pubbliche e di aumentare la conoscenza e la trasparenza complessiva di settore, introducendo altresì un meccanismo automatico di definanziamento dell'opera in caso di mancato avvio della stessa entro i termini previsti.

Le Amministrazioni hanno, inoltre, l'obbligo di procedere alla verifica dell'utilizzo dei finanziamenti comunicando l'esito del loro controllo al Ministero dell'Economia e delle Finanze entro il 31 dicembre di ogni anno.

In particolare il decreto legislativo prevede che le PP. AA. ed i soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato per la realizzazione di opere pubbliche, detengano un sistema informatizzato per la registrazione di una serie di informazioni relative a ciascuna opera realizzata (ivi compresi i dati contabili relativi a ciascuna transazione ad essa pertinente).

Il decreto definisce un contenuto informativo minimo per detti sistemi la cui individuazione (nonché le modalità e tempistiche per l'invio dei dati al Ministero dell'Economia e delle Finanze) sono definite con apposito Decreto ministeriale del MEF.

L'obbligo della trasmissione dei dati si considera assolto con la trasmissione degli stessi ad altre banche dati gestite da amministrazioni dello Stato.

Con l'articolo 1, lettera d, viene inoltre stabilito un legame gerarchico tra il Codice Unico di Progetto (CUP) ed il Codice Identificativo della Gara (CIG) costituito dall'impossibilità per l'AVCP di rilasciare il CIG nei casi di contratti finalizzati alla realizzazione di opere sprovviste di CUP.

Tale legame, è un raccordo fondamentale nell'ottica della razionalizzazione delle banche dati di settore, poiché unisce gli aspetti programmatici e di bilancio dello Stato (CUP) con quelli legati ai contratti (CIG).

Il decreto, infine, definisce un meccanismo di finanziamento meno incerto e più tracciabile, derivante dalla razionalizzazione di tutte le risorse per opere pubbliche in due fondi costituiti presso lo stato di previsione della spesa di ciascun Ministero:

- a) **Fondo Progetti**, destinato alla progettazione delle opere. L'opera pubblica è ammessa al finanziamento a valere sul fondo progetti a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità ove prevista, ovvero dell'approvazione del progetto preliminare;
- b) **Fondo Opere**, destinato alla realizzazione. L'opera pubblica è ammessa al finanziamento a valere sul fondo opere dopo il completamento e l'approvazione della relativa progettazione definitiva.

### **Attuazione dei decreti legislativi n.228/229 del 2011 e adozione provvedimenti attuativi correlati**

**DPCM 3 agosto 2012** in attuazione dell'articolo 8, comma 3, del D.lgs. 228/2011, (pubblicato in Gazzetta ufficiale del 22 novembre 2012)

Il DPCM definisce il modello di riferimento per l'elaborazione delle linee guida per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche, nonché lo schema tipo di Documento Pluriennale di Pianificazione a cui devono attenersi i Ministeri.

Le linee guida definiscono, in particolare, i criteri e le procedure per la valutazione ex-ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi e delle opere, per la selezione degli interventi da includere nel DPP nonché per la valutazione ex-post delle opere.

**Circolare RGS del 23 luglio 2012, n. 24** "Previsioni di bilancio per l'anno 2013 e per il triennio 2013-2015 e Budget per il triennio 2013-2015 - Indicazioni per l'attuazione delle riduzioni di spesa di cui agli articoli 1, 7 e 8 del decreto legge n.95 del 2012".

La circolare regola gli adempimenti che le Amministrazioni devono porre in essere al fine di dare attuazione all'articolo 10 del decreto legislativo n. 229/2011 (Fondo Progetti - Fondo Opere) attraverso la ricognizione delle autorizzazioni di spesa in conto capitale destinante alla realizzazione di opere pubbliche e l'individuazione dei capitoli e dei piani di gestione su cui sono stanziati le risorse, con distinzione di quelli relativi alle spese per la progettazione e quelli relativi alla realizzazione di opere pubbliche.

## **Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato, 26 febbraio 2013**

Il decreto definisce

1. i contenuti informativi minimi dei sistemi di rilevazione delle amministrazioni pubbliche nonché dei soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato, finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche, (art. 1 dlgs n. 229/2011);
2. modalità e regole di trasmissione dei dati da parte dei soggetti interessati alla banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), prevista dall'art 13 della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (artt. 2, 5, 6 dlgs n. 229/2011);

In particolare le PP. AA. ed i soggetti diversi dalle amministrazioni pubbliche destinatari di finanziamenti a carico del bilancio dello Stato per la realizzazione di opere pubbliche rilevano i dati relativi ai progetti di opera pubblica con cadenza bimestrale e li rendono disponibili alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche entro i 30 giorni successivi.

In sede di prima applicazione del DM le Amministrazioni rilevano le informazioni relative allo stato di attuazione delle opere al 30 giugno 2013 e le rendono disponibili alla BDAP tra il 30 settembre ed il 20 ottobre 2013. Decorsi tali termini, l'applicazione del Decreto andrà a regime secondo cadenze bimestrali.

L'articolo 4 inoltre prevede che Il Ministero dell'Economia e delle Finanze predisporrà un'apposita procedura per la raccolta e la trasmissione delle informazioni da parte delle amministrazioni di piccole dimensioni inizialmente non in grado di gestire le informazioni nell'ambito dei propri sistemi, al fine di garantire la trasmissione dei dati.



È possibile scaricare il  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA  
dai siti Internet  
[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it) • [www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it) • [www.rgs.it](http://www.rgs.it)

ISSN: 2239-0928