



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2014

Allegato

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



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2014

Allegato

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

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Matteo Renzi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 Aprile 2014

PREMESSA

L'articolo 3 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, "Legge di contabilità e finanza pubblica", prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta al Parlamento, in allegato al Documento di economia e finanza (DEF), un rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, evidenziando, in particolare, le attività volte alla realizzazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche ed il collegamento tra la nuova struttura del bilancio e la nuova organizzazione delle amministrazioni pubbliche conseguente all'attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 e del relativo decreto 27 ottobre 2009, n. 150 (Disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni). Nel rapporto si illustra inoltre lo 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 2013 e si compone di quattro parti.

Nella prima (Il Governo Unitario della finanza pubblica) sono illustrati le attività e gli adempimenti svolti in ordine al ciclo di programmazione e di bilancio, in materia di banca dati unitaria e si dà conto dello stato di attuazione della delega sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche (enti territoriali e altri enti pubblici).

Nella seconda parte sono rendicontate le attività dirette a rafforzare le procedure di controllo e monitoraggio dei conti pubblici.

Nella terza parte si esaminano gli atti e le attività poste in essere in materia di Tesoreria degli enti pubblici e programmazione dei flussi di cassa.

Nella quarta ed ultima parte, si evidenzia lo stato di attuazione delle deleghe legislative contenute nella legge n. 196/2009.

INDICE

I.	IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA	1
I.1	Il nuovo ciclo e gli strumenti della programmazione finanziaria	1
I.2	La Banca Dati Unitaria	2
I.3	L'armonizzazione dei sistemi contabili e il piano dei conti integrato	4
I.4	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti non territoriali (articolo 2)	6
I.5	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti territoriali (articolo 2)	10
II.	IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI	13
II.1	Le relazioni ed i rapporti di monitoraggio da parte del MEF	13
II.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	14
II.3	Gli adempimenti di cui all'articolo 48	14
III.	LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA	15
III.1	La definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi (articolo 44)	15
III.2	La programmazione finanziaria (Articolo 46)	15
III.3	La Convenzione per la definizione delle condizioni di tenuta del conto del Tesoro presso Banca d'Italia per il servizio di tesoreria (articolo 47)	15
IV.	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE	17
IV.1	La delega per la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche (articolo 30, commi 8 e 9)	17
	Decreto Legislativo 29 dicembre 2011, n. 228	17
	Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229	19
	Delibera del CIPE n.124 del 26 ottobre 2012	20
	Provvedimenti attuativi del decreto legislativo n.229/2011	20
IV.2	La delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40)	21
	La delega dell'articolo 40 lettera e)	22
	La delega dell'articolo 40 lett. g)	25
	La delega dell'articolo 40 lett. n)	26
	Gli approfondimenti sulla tesoreria	26
IV.3	La delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa (articolo 42)	27

ALLEGATO 1: **RAPPORTO SULLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO
DI CASSA 2011 - 2012**

30

I. IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA

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

Nel corso del 2013 è stata data piena attuazione al disposto dell'articolo 7 della legge di contabilità e finanza pubblica relativo al ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio.

Ai sensi dell'articolo 10 della legge 196/2009, il Documento di economia e finanza (DEF) rappresenta il principale documento del ciclo di programmazione economica e finanziaria.

Il DEF è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 10 aprile. L'esame parlamentare si è concluso con l'approvazione di una risoluzione sia da parte della Camera che del Senato in data 7 maggio 2013.

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 rispettiva 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 PNR e ne cura i contenuti, svolgendo altresì un'intensa attività di coordinamento tra le Amministrazioni coinvolte. In tale ambito, il Dipartimento della RGS ha il compito di monitorare tutti i provvedimenti normativi primari e secondari in corso, esaminarli per l'aggiornamento delle misure degli anni precedenti e per l'individuazione delle nuove misure di stimolo alla crescita economica e al miglioramento del *business environment*. Le misure sono suddivise in diverse aree di policy (contenimento ed efficientamento spesa pubblica; mercato dei prodotti e concorrenza; efficienza amministrativa; lavoro e pensioni, federalismo, energia 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 nelle griglie di misure contenute in apposito allegato al PNR.

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

La Nota allegata al DEF 2013 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 2012 e rimaste

valide nel 2013 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.

Nel mese di ottobre 2013 è stato predisposto per la prima volta il Documento Programmatico di Bilancio (DPB). Il DPB, previsto dal Regolamento UE n.473/2013, si colloca nell'ambito del nuovo ciclo di monitoraggio e valutazione delle politiche di bilancio dei paesi dell'area euro introdotto dal c.d. *Two Pack*. Il Documento, che deve essere trasmesso alla Commissione Europea e all'Eurogruppo entro il 15 ottobre di ciascun anno, si articola in una serie di tabelle tese ad illustrare il quadro macroeconomico ed il progetto di bilancio per l'anno successivo.

I.2 LA BANCA DATI UNITARIA

L'articolo 13 della legge 196/2009 prevede l'istituzione, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Il Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 18 marzo 2010 individua la RGS quale struttura dipartimentale responsabile della realizzazione e della gestione di questo sistema informativo, anche in funzione della presenza al suo interno di sistemi consolidati a supporto della finanza pubblica; tale circostanza ha permesso di accreditare al nuovo progetto conoscenze stabili e qualificate in una cornice tecnologica innovativa e sfidante, garantendo inoltre una rinnovata attenzione a nuovi contenuti, nuove necessità elaborative, nuove collaborazioni.

La collocazione della BDAP nella legge 196 di riforma della contabilità di Stato, ne sottolinea il ruolo di supporto al governo della finanza pubblica quale strumento di rilevazione e gestione dell'informazione.

In ossequio al mandato ricevuto dal Legislatore, quale si evince anche dagli atti parlamentari, il progetto è stato orientato alla razionalizzazione dei conferimenti, alla trasparenza dell'informazione gestita, al confronto tra amministrazioni ed enti sulle conoscenze di comune impiego nei rispettivi processi produttivi di dati a supporto della finanza pubblica.

Come è noto, in base alle disposizioni della stessa legge 196/2009, le principali finalità e funzioni che BDAP deve supportare sono le seguenti:

- Analisi e Valutazione della Spesa delle Amministrazioni Centrali dello Stato
- Controllo, Monitoraggio e Consolidamento dei Conti Pubblici
- Attuazione e Stabilità del Federalismo Fiscale.

Il lavoro preparatorio delle attività realizzative della BDAP si è concentrato nella definizione dettagliata della struttura dei processi di Controllo Monitoraggio e Consolidamento dei conti pubblici, Analisi e Valutazione della spesa e Federalismo Fiscale.

Questa analisi ha consentito una scomposizione dei tre "macro processi" sopra descritti in processi via via più dettagliati all'enucleazione dei processi "elementari e autocontenuti" per poi passare, come secondo aspetto metodologico, a descriverne tutte le caratteristiche e funzionalità e definire gli insiemi "logici" di dati necessari a supportarli. La complessa attività di inquadramento tematico e metodologico appena descritta ha prodotto, in modo incrementale e progressivo, il concreto avvio di

attività informatiche, progetti realizzativi di specifiche funzionalità di accesso alla Banca Dati, sotto il coordinamento dell'informatica dipartimentale RGS (IGICS)

Nel mese di ottobre 2013 il "Portale BDAP", punto di accesso ai contenuti della Banca Dati, dopo una fase di "esercizio tecnico", riservato alle sole utenze accreditate presso RGS, è stato aperto su internet per gli enti coinvolti nella sperimentazione del monitoraggio delle Opere Pubbliche di cui all'articolo 18 del decreto legge 21 giugno 2013 n.69, convertito dalla legge 9 agosto 2013 n. 89. Secondo queste norme, i soggetti beneficiari dei finanziamenti assegnati a opere immediatamente cantierabili avrebbero dovuto ottemperare a precisi obblighi procedurali entro il 31 dicembre 2013. Per supportare la RGS nell'acquisizione delle informazioni utili al riscontro di tali adempimenti è stata anticipata la disponibilità della procedura web "modulo opere pubbliche" (MOP), che BDAP avrebbe dovuto mettere in esercizio nel 2014, in ottemperanza alle norme del decreto legislativo 29 dicembre 2011 n. 229 (procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche) di cui al capitolo IV.

Nel corso della fase di progettazione e realizzazione della BDAP, sono state attivate numerose e proficue attività relazionali, che hanno condotto alla stipula di protocolli d'intesa aventi ad oggetto la collaborazione istituzionale per il tramite della BDAP. Gli approfondimenti tecnici condotti ed i protocolli d'intesa siglati sono stati finalizzati a supportare, per il tramite della BDAP, anche l'attività di controllo e monitoraggio da parte degli Organismi Parlamentari, cui, nel mese di gennaio, questi dati sono stati resi disponibili. La BDAP ha quindi già messo a disposizione degli stessi, prospetti predefiniti e dati in formato elaborabile dei Bilanci Consuntivi degli Enti Locali e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, con ampie possibilità di analisi anche nelle future evoluzioni.

Sono state inoltre accolte le richieste di accesso alla BDAP del nuovo gruppo di esperti istituito dal Governo nell'ambito della revisione della spesa, coordinato dal Commissario Straordinario Cottarelli, rendendo allo stesso fruibile una grande mole di numeri, metadati ed elementi vari.

Proficui contatti sono stati attivati per avviare la diffusione del Portale BDAP, innanzitutto alle Amministrazioni esterne conferenti dati (Banca d'Italia, Corte dei Conti, Ministero dell'Interno, ecc.), con l'intento di avviare ed incentivare un colloquio; per il tramite di questo primo canale sarà possibile raccogliere suggerimenti migliorativi, esigenze elaborative, necessità informative ad oggi inedite.

Crescendo nella competenza e nella diversificazione delle fonti, per la Banca Dati sarà possibile portare a compimento gli obiettivi di semplificazione del processo di rilevazione ed acquisizione dei dati relativi alla pubblica amministrazione, migliorandone la coerenza e confrontabilità, nonché l'armonizzazione dei bilanci e dei conti pubblici, garantendo la disponibilità del dato in modo tempestivo ed accessibile ai soggetti istituzionalmente preposti.

Il lavoro di analisi e realizzazione svolto in questi anni, pur non potendo dirsi concluso caratterizzandosi per sua stessa natura in un processo di costruzione *in progress*, ha permesso di rilevare come un gran numero di informazioni rilevanti ancora risieda su supporti estemporanei e venga scambiato nei flussi interistituzionali in modalità destrutturata e non tracciata.

Per conseguire l'obiettivo fondante della Banca Dati, sarà necessario assicurare al patrimonio informativo RGS la necessaria integrazione con i dati ancora indisponibili, quali ad esempio flussi organici di informazioni sul mondo delle entrate

o i dati “di contesto” che ISTAT fornisce ad RGS in modalità destrutturata e non utilizzabile a fini di certificazione della fonte.

I.3 L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E IL PIANO DEI CONTI INTEGRATO

Con l'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 il Governo è stato delegato per l'emanazione di uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche.

I principi e criteri direttivi per l'armonizzazione dei sistemi contabili, così come individuati dall'articolo 2, comma 2, della legge n. 196/2009, possono essere così riassunti:

- a) adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle amministrazioni pubbliche;
- b) definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi di cui alla lettera a);
- c) adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite, al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche, e adozione di un sistema unico di codifica dei singoli provvedimenti di spesa correlati alle voci di spesa riportate nei bilanci;
- d) affiancamento, ai fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale che si ispirino a comuni criteri di contabilizzazione;
- e) adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema tipo definito dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con i Ministri interessati;
- f) definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

In attuazione di tale delega è stato emanato il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 “Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche ad esclusione delle regioni, degli enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale”.

Nel 2013, il percorso dell'armonizzazione si è concretizzato con il proseguimento dell'attuazione del decreto legislativo 31 maggio 2011, n.91 recante disposizioni in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili; l'armonizzazione degli enti territoriali disciplinata dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 viene trattata nei successivi paragrafi.

Per tenere conto dell'evoluzione della normativa di contabilità e finanza pubblica osservata nel corso degli ultimi esercizi, i termini inizialmente previsti per l'emanazione dei decreti attuativi del citato decreto legislativo n. 91/2011 sono stati successivamente prorogati. Il termine per l'adozione dei predetti decreti fissato al 30 giugno 2013 con l'articolo 1, comma 388, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, è stato differito con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di proroga dei termini del 26 giugno 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 150 del 28 giugno 2013, al 31 dicembre 2013. Da ultimo, il decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15, ha prorogato i termini relativi all'attuazione delle disposizioni del decreto legislativo n. 91/2011 al 31 dicembre 2014.

In ogni caso, dall'inizio del 2013 è continuata l'attività correlata all'attuazione del predetto decreto legislativo n.91/2011, pervenendo all'emanazione del decreto del Presidente della Repubblica relativo al comune piano dei conti integrato e predisponendo la bozza di regolamento relativa al bilancio consolidato.

Si è pervenuti all'adozione del 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, previsto dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 91 del 2011 per le amministrazioni pubbliche in contabilità finanziaria. L'iter di emanazione dello schema di regolamento, infatti, si è concluso con l'emanazione del Decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013 n. 132, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale serie generale del 28 novembre 2013.

L'utilizzazione, a partire dal 1° gennaio 2015, del piano dei conti da parte delle amministrazioni pubbliche individuate dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 prevede, a norma del citato Decreto del Presidente della Repubblica n. 132, l'avvio a decorrere dall'esercizio finanziario 2014 di un periodo di sperimentazione.

Obiettivo della sperimentazione è la verifica dell'effettiva rispondenza del sistema classificatorio delineato dal piano dei conti, in termini di esaustività e correttezza formale e sostanziale delle voci incluse nei suoi tre moduli (finanziario, economico e patrimoniale), nonché del relativo sistema di correlazione tra le scritture finanziarie e quelle economico patrimoniali e delle voci di glossario (articolo 4 del Decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013).

Il predetto Decreto del Presidente della Repubblica dispone che, entro 150 giorni dalla sua data di entrata in vigore, siano individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze le amministrazioni da coinvolgere nella sperimentazione. La scelta delle amministrazioni deve rispondere a criteri di rilevanza del loro bilancio in termini di spesa e di rappresentatività nei sottosettori in cui è articolato il settore delle amministrazioni pubbliche: le amministrazioni centrali, le amministrazioni locali e gli enti di previdenza. Alla sperimentazione deve partecipare, per ciascuno dei sottosettori, almeno un'amministrazione.

A tal fine, sono state avviate le attività propedeutiche all'emanazione del decreto ministeriale di avvio della sperimentazione, individuando una ristretta lista di enti che si ritiene possano utilmente contribuire alla riuscita del periodo di sperimentazione e al perfezionamento del piano dei conti in vista della sua entrata a regime.

Sono stati, inoltre, avviati i primi contatti informali con gli organi decisionali di tali enti, per il tramite dei revisori dei conti della RGS per verificare la possibilità degli stessi di partecipare alla sperimentazione.

La RGS dovrà coordinare le attività sin dall'avvio della sperimentazione e seguirà gli enti per tutta la durata della sperimentazione stessa.

Relativamente al decreto ministeriale previsto dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 91 del 2011 con il quale deve essere individuato uno schema tipo di bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società partecipate e altri organismi controllati, nonché i tempi e le modalità per l'adozione dei bilanci consolidati e per la loro pubblicazione, si segnala che la bozza di regolamento trasmessa all'Ufficio legislativo economia è, attualmente, oggetto di interlocuzione con le Amministrazioni interessate. Anche per questo decreto il termine per l'emanazione è stato prorogato al 31 dicembre 2014, ai sensi dell'articolo 9, comma 7, del decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2014, n. 15.

I.4 L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DEGLI ENTI NON TERRITORIALI (ARTICOLO 2)

In relazione all'armonizzazione dei bilanci degli enti non territoriali l'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 prevede che con uno o più regolamenti da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400 su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, siano definiti:

- le voci del piano dei conti ed il contenuto di ciascuna voce. Al riguardo è stato emanato il Decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013, n. 132 recante "Regolamento concernente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91", già descritto nei paragrafi precedenti;
- la revisione delle disposizioni di cui al Decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97, prevedendo come ambito di applicazione le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a) del medesimo decreto. E' stata predisposta la bozza del provvedimento dal gruppo di lavoro RGS di cui alla Determina del Ragioniere Generale dello Stato in data 13 febbraio 2012 (e successive modifiche e integrazioni), attualmente alla valutazione dei competenti uffici RGS al fine della sottoposizione al Sig. Ministro per l'avvio del successivo iter approvativo. Il decreto legge 30 dicembre 2013, n. 150, all'articolo 9, comma 7, ha disposto la proroga del termine per l'emanazione del provvedimento in questione al 31 dicembre 2014;
- i principi contabili riguardanti i comuni criteri di contabilizzazione, cui è allegato un nomenclatore contenente le definizioni degli istituti contabili e le procedure finanziarie per ciascun comparto suddiviso per tipologia di enti, al quale si conformano i relativi regolamenti di contabilità (in corso di definizione da parte del gruppo di lavoro RGS, nelle more dell'emanazione della revisione al Decreto del Presidente della Repubblica 97/2013).

In relazione a quanto previsto dagli articolo 9 e 11 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 circa l'adozione di linee guida per l'individuazione delle missioni delle amministrazioni pubbliche, si rappresenta che è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2012. Sul tema è stata anche predisposta la Circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 13 maggio 2013, n. 23, tesa a fornire indicazioni relative all'applicazione del citato

Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2012. Successivamente, nelle more dell'emanazione del provvedimento legislativo recante la revisione del Decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97, con Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze in data 1 ottobre 2013 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n.259 del 5 novembre 2013 - Supplemento Ordinario n. 75). All'articolo 8 è stato previsto che, in fase di prima attuazione, le amministrazioni pubbliche, in regime di contabilità finanziaria (non coinvolte nella sperimentazione di cui all'articolo 25 del decreto legislativo n. 91/2011, oggetto del decreto), predispongono, in sede di bilancio di previsione e di rendiconto per l'esercizio 2014, un prospetto riepilogativo collegato al bilancio e redatto sulla base di un apposito schema (allegato 6 dello stesso decreto), nel quale viene riassunta la spesa classificata in base alle missioni ed ai programmi individuati applicando le prescrizioni contenute nel menzionato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2012 e nella suindicata Circolare n. 23/2013. Tale prima applicazione, seppure soltanto a livello di riclassificazione dei dati di bilancio, consente l'individuazione delle missioni e dei programmi destinati a costituire la struttura portante dei successivi bilanci di previsione, che saranno redatti secondo le regole contabili e gli schemi di bilancio definiti nel nuovo regolamento che aggiornerà il Decreto del Presidente della Repubblica 97/2003.

Inoltre, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 18 settembre 2012 che all'articolo 5 dispone che le Amministrazioni pubbliche adottino un piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio su base triennale, redatto contestualmente al bilancio di previsione e allegato allo stesso.

L'articolo 8 del citato Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri stabilisce che con appositi provvedimenti del Dipartimento della funzione pubblica, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, vengano diramate istruzioni tecniche e modelli da utilizzare per la predisposizione del piano degli indicatori e dei risultati attesi e per il loro monitoraggio. A riguardo sono stati avviati dei tavoli tecnici per la definizione dei modelli previsti all'articolo 8.

Sempre in tema di armonizzazione, l'articolo 16 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 prevede, in attuazione dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 2, comma 2, della legge n. 196/2009 la definizione, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di natura non regolamentare, dei criteri e modalità di predisposizione del budget economico delle amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del consolidamento e monitoraggio dei conti pubblici. In proposito è stato emanato il decreto ministeriale 27 marzo 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 12 aprile 2013, n. 86. Si evidenzia, inoltre, che il Dipartimento della RGS ha predisposto apposita Circolare, la n. 35 del 22 agosto 2013 con la quale sono state fornite indicazioni per una corretta applicazione della disposizione in rassegna. E' stata altresì espletata l'analisi dei diversi obblighi contabili che gravano, ai fini dell'armonizzazione contabile, sulle amministrazioni pubbliche in regime di contabilità civilistica, ai sensi del citato decreto ministeriale 27 marzo 2013. In particolare sono stati promossi anche incontri con le amministrazioni vigilanti degli enti destinatari della norma per la corretta e uniforme applicazione delle nuove normative concernenti l'armonizzazione contabile.

L'articolo 25 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 prevede la sperimentazione del principio contabile applicato della "competenza finanziaria potenziata" per alcune delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a) del medesimo decreto. E' stato in merito emanato il decreto del

Ministro dell'economia e delle finanze in data 1 ottobre 2013. In proposito, si deve far presente che in attuazione al disposto di cui all'articolo 2, comma 1, del richiamato Decreto, è in corso l'emanazione della determina del Ragioniere Generale dello Stato con la quale saranno individuate le pubbliche amministrazioni che saranno coinvolte nella sperimentazione. Si evidenzia, altresì, che ai sensi dell'articolo 9, comma 8, del già citato decreto legge n. 150/2013, è stato procrastinato, al 1° gennaio 2015, il termine per l'avvio della sperimentazione di cui al medesimo articolo 25 del decreto legislativo n. 91/2011. Tale sperimentazione, che avrà durata di due esercizi (2015 e 2016), richiede l'adozione del bilancio di previsione finanziario annuale di competenza e di cassa (cfr. l'articolo 5 del decreto) e la tenuta della contabilità finanziaria (c.d. "potenziata") sulla base di una definizione del principio della competenza finanziaria secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, che danno luogo a entrate e spese per l'amministrazione pubblica di riferimento, sono registrate nelle scritture contabili con l'imputazione all'esercizio nel quale esse vengono a scadenza, ferma restando, nel caso di attività di investimento che comporta impegni di spesa che vengono a scadenza in più esercizi finanziari, la necessità di predisporre la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa dell'investimento.

Nel processo di attuazione della riforma contabile, occorre tener presente che la normativa europea prevede, tra l'altro, che gli Stati membri si dotino di sistemi di contabilità pubblica che coprano in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengano le informazioni necessarie per generare dati fondati su principio di competenza economica, al fine di predisporre i dati basati sulle norme SEC 95.

Le prospettive evolutive della contabilità pubblica indicate dall'Unione Europea possono essere sinteticamente riassunte nella volontà di adottare in ambito comunitario un corpo di principi contabili del settore pubblico destinati agli Stati Membri (*European Public Sector Accounting Standard - EPSAS*) e basati sugli esistenti IPSAS (*International Public Sector Accounting Standard*).

L'adozione avverrà tramite atti delegati della Commissione Europea che entro la fine del 2015 elaborerà un regolamento quadro (*Regulation framework*) che renderà obbligatori i citati standard contabili, basati sulla contabilità economico-patrimoniale in partita doppia, per tutte le amministrazioni pubbliche degli Stati membri della Unione Europea, mediante un processo di graduale implementazione da attuarsi nel periodo 2016 - 2020.

Le attività di ricerca e studio in merito all'impatto tecnico-normativo derivante da una possibile adozione dei singoli principi EPSAS da parte dell'Italia sono già all'analisi di un Gruppo di Lavoro, istituito all'interno della Ragioneria generale dello Stato, avente lo scopo di approfondire e valutare l'adeguatezza dei principi contabili internazionali applicabili al settore pubblico italiano.

Con riferimento alle iniziative dirette a migliorare la disponibilità dei dati si è provveduto ad implementare ulteriormente il sistema informativo BILANCIO ENTI - per l'invio telematico dei dati di bilancio in attuazione dell'articolo 15 della legge 30 dicembre 2009, n. 196, recante disposizioni speciali e transitorie in materia di monitoraggio dei conti pubblici. Detta normativa ha previsto l'invio telematico alla Ragioneria generale dello Stato dei dati relativi ai bilanci di previsione, alle relative variazioni e ai conti consuntivi delle Amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 196/2009 nonché delle Amministrazioni pubbliche e degli enti e società per i quali è comunque previsto l'invio dei bilanci ai Ministeri vigilanti. Si è proceduto, in particolare, all'implementazione dei nuovi schemi per le

amministrazioni pubbliche destinatarie del decreto ministeriale 27 marzo 2013, recante “Criteri e modalità di predisposizione del budget economico delle amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica”, ai fini del consolidamento e monitoraggio dei conti pubblici con la predisposizione del budget economico 2014.

Infine, giova ricordare che la legge 30 dicembre 2010, n. 240, concernente le “Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario” all'articolo 5 (delega in materia di interventi per la qualità e l'efficienza del sistema universitario) ha disposto l'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato di ateneo sulla base di principi contabili e schemi di bilancio stabiliti e aggiornati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), garantendo, inoltre, al fine del consolidamento e del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, la predisposizione di un bilancio preventivo e di un rendiconto in contabilità finanziaria, in conformità alla disciplina adottata ai sensi dell'articolo 2, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Alla luce di quanto sopra è stato emanato il decreto legislativo 27 gennaio 2012 n. 18, inerente l'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica, del bilancio unico e del bilancio consolidato nelle università, a norma dell'articolo 5, comma 1, lettera b), e 4, lettera a), della legge 30 dicembre 2010, n. 240. Il decreto legge 30 dicembre 2013 n. 150 convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2014 n. 15 all'articolo 6, comma 2, ha differito l'adozione del nuovo sistema di contabilità al 1° gennaio 2015.

Secondo l'articolo 2 del predetto decreto legislativo n. 18/2012, le università, per la predisposizione dei propri documenti contabili, si devono attenere ai principi contabili e agli schemi di bilancio stabiliti e aggiornati con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI), in conformità alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, al fine del consolidamento e del monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche. In virtù del sopra richiamato articolo 2 è stato emanato il decreto ministeriale MIUR-MEF n. 19 del 14 gennaio 2014, recante i “Principi contabili e schemi di bilancio in contabilità economico-patrimoniale per le università”, che all'articolo 7 prevede che al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio dei conti delle amministrazioni pubbliche, le università, considerate amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, predispongono il bilancio preventivo unico d'ateneo non autorizzatorio e il rendiconto unico d'ateneo in contabilità finanziaria secondo gli schemi allegati al decreto. I predetti documenti, devono essere predisposti acquisendo dalla contabilità le informazioni, articolate per natura, relative ai cicli di acquisizione di beni, servizi e investimenti, nonché ai cicli di acquisizione delle risorse per il finanziamento delle spese correnti e delle spese in conto investimento, tenendo conto della tassonomia individuata ai sensi dell'art. 17, decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91.

L'articolo 4 del decreto legislativo n. 18/2012 prevede, invece, che le università considerate amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, devono predisporre un apposito prospetto, da allegare al bilancio unico d'ateneo di previsione annuale autorizzatorio e al bilancio

unico d'ateneo d'esercizio, contenente la classificazione della spesa complessiva per missioni e programmi.

Sulla base del sopra citato articolo 4 è stato emanato il decreto ministeriale MIUR-MEF n. 21 del 16 gennaio 2014, recante la “Classificazione della spesa delle università per missioni e programmi”. Le università considerate amministrazioni pubbliche ai sensi dell’articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sono tenute alla classificazione delle spese per missioni e programmi con le modalità definite dal decreto stesso. Le disposizioni del sopra richiamato decreto si applicano sperimentalmente per l’esercizio finanziario 2014 e restano, comunque, in vigore sino all’emanazione di un successivo decreto integrativo e correttivo, coerente al piano dei conti di cui all’articolo 6 decreto interministeriale MIUR-MEF “Principi contabili e schemi di bilancio in contabilità economico-patrimoniale per le università”.

I.5 L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DEGLI ENTI TERRITORIALI (ARTICOLO 2)

Relativamente agli Enti territoriali, nel corso del 2013 è proseguita la sperimentazione della riforma contabile degli enti territoriali, avviata il 1° gennaio 2012 prevista dell’articolo 36 del richiamato decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, che ha riguardato:

- n. 4 regioni,
- n. 12 province,
- n. 49 comuni
- n.10 enti strumentali in contabilità finanziaria
- n. 6 enti strumentali in contabilità economico patrimoniale,
- n. 3 aziende sanitarie ed un IRCCS.

Come per il 2012, anche il secondo esercizio di sperimentazione è stato gestito da un gruppo di lavoro, operante presso la Ragioneria generale dello Stato, 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.

Nel 2013 la sperimentazione ha riguardato in particolare:

- l’adozione degli schemi di bilancio sperimentali con funzione autorizzatoria;
- l’elaborazione dei rendiconti sperimentali relativi al primo esercizio di sperimentazione;
- il riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2012;
- l’avvio della contabilità economico patrimoniale, secondo le modalità previste dal principio applicato di cui all’allegato n. 3 al Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011, di disciplina della sperimentazione e dall’adozione del piano dei conti integrato di cui agli allegati n. 5 e 6 del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011.

Come previsto dall’articolo 36 del decreto legislativo 118/2011, una particolare attenzione è stata dedicata alla sperimentazione del principio generale della competenza finanziaria potenziata, confermando i positivi risultati già riscontrati nel

corso del 2012. In particolare, la nuova configurazione del principio contabile generale della competenza finanziaria:

- a) impedisce l'accertamento di entrate future, rafforzando la valutazione preventiva e concomitante degli equilibri di bilancio;
- b) evita l'accertamento e l'impegno di obbligazioni inesistenti, riducendo in maniera consistente l'entità dei residui attivi e passivi;
- c) consente, attraverso i risultati contabili, la conoscenza dei debiti commerciali degli enti, che deriva dalla nuova definizione di residuo passivo conseguente all'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata;
- d) rafforza la funzione programmatica del bilancio;
- e) favorisce la modulazione dei debiti finanziari secondo gli effettivi fabbisogni degli enti;
- f) avvicina la competenza finanziaria alla competenza economica;
- g) introduce una gestione responsabile delle movimentazioni di cassa, con avvicinamento della competenza finanziaria alla cassa (potenziamento della competenza finanziaria e valorizzazione della gestione di cassa);
- h) introduce con il fondo pluriennale vincolato uno strumento conoscitivo e programmatico delle spese finanziate con entrate vincolate nella destinazione, compreso il ricorso al debito per gli investimenti.

La sperimentazione ha consentito di verificare positivamente la rispondenza del nuovo sistema contabile agli obiettivi previsti dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché di perfezionarne i contenuti e favorito la formazione sul territorio delle competenze professionali necessarie all'entrata in vigore del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Sulla base di tali positivi risultati, il gruppo di lavoro ha provveduto a predisporre:

- il principio applicato della programmazione di bilancio, da sperimentare nel corso del 2014, considerato che la sperimentazione è stata estesa a circa 300 ulteriori enti;
- lo schema delle disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo n. 118 del 2011 (che comprendono la definizione del nuovo ordinamento contabile delle regioni e l'adeguamento del TUEL ai contenuti della riforma).

Lo schema del decreto correttivo e integrativo del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, necessario per l'entrata in vigore della riforma contabile degli enti territoriali, è stato approvato dalla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) il 2 luglio 2013 e, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri il 31 gennaio u.s.

L'avvio a regime della riforma degli enti territoriali, previsto per il 1° gennaio 2015, secondo quanto disposto dal decreto legge 102 del 2013, costituisce una tappa fondamentale nel percorso di risanamento della finanza pubblica e favorirà il coordinamento della finanza pubblica, il consolidamento dei conti delle Amministrazioni Pubbliche anche ai fini del rispetto delle regole comunitarie, le attività connesse alla revisione della spesa pubblica e alla determinazione dei fabbisogni e costi standard.

II. IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

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

Nell'anno 2013 è proseguita l'attività prevista dall'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.

E' proseguito 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 attraverso il portale appositamente predisposto.

Nel corso del 2013 si è proceduto ad analizzare e monitorare i dati inviati dalle amministrazioni accreditate. L'invio dei dati mensili, entro il giorno 20 del mese successivo a quello di riferimento, ha avuto inizio dal 7 gennaio 2013. Ciascun invio mensile è riferito al solo mese di riferimento. In occasione dell'invio dei dati per i mesi di marzo, giugno, settembre e dicembre, è 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 segnalano all'interno del sistema informatico di trasmissione dei dati quali voci siano state corrette e per quali mesi.

La procedura ha operato correttamente e le amministrazioni che si sono accreditate (circa il 67%) hanno adempiuto al dettato normativo, mentre per le quelle che non si sono ancora accreditate si sta lavorando per risolvere le varie criticità presentate. Sono state predisposte le linee guida per la compilazione dei prospetti di cassa, a conclusione di tavoli tecnici tenuti separatamente con le amministrazioni coinvolte nella rilevazione.

La pubblicazione, con cadenza trimestrale, del Rapporto sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni pubbliche prevista dall'articolo 14, comma 4, redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è proseguita nel corso del 2013. Il Rapporto si articola in tre sezioni. La prima sezione presenta e analizza il conto di cassa delle amministrazioni pubbliche e dei sottosettori istituzionali. La seconda sezione riporta i risultati della gestione di cassa del bilancio dello Stato, fornendo informazioni relativamente agli andamenti degli incassi e dei pagamenti. La terza sezione fornisce informazioni circa la consistenza e la composizione del debito del settore statale.

Così come prescritto dall'articolo 14, comma 5, è stato effettuato il monitoraggio dell'andamento delle entrate tributarie e contributive provvedendo alla

pubblicazione, con cadenza mensile, del previsto rapporto, redatto dal Dipartimento delle Finanze e dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Relativamente alle disposizioni di cui ai commi 7, 8 e 9 del medesimo articolo 14 viene confermata la trasmissione mensile da parte degli enti di previdenza pubblici al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato dei dati concernenti incassi e pagamenti attraverso il sistema Siope, secondo le modalità e la codificazione stabilita con i decreti previsti dai commi 7 e 8. Gli enti previdenziali privatizzati, non assoggettati al sistema di rilevazione Siope, inoltre, inviano i dati trimestrali relativi alla gestione di cassa entro il giorno 20 del mese successivo ai trimestri di riferimento, secondo uno schema tipo determinato dal MEF.

II.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 2012, il nuovo schema di raccolta di informazioni (questionario) sui contratti di partenariato pubblico-privato varato dall'Unità Tecnica Finanza di Progetto (UTFP) in collaborazione con l'ISTAT e il MEF risultava sperimentato ma non ancora entrato a regime. Nell'ambito delle attività del gruppo di lavoro inter-istituzionale coordinato dal Dipartimento della RGS sul partenariato pubblico-privato (PPP), avviate nel secondo trimestre del 2012, si è ridefinito un set di informazioni sulle operazioni di PPP, da rilevarsi in aggiunta al monitoraggio opere pubbliche all'interno della Banca dati delle AP (art. 5 del decreto legislativo n. 229/2011 e decreti del Ministro dell'economia e delle finanze 26 febbraio e 1 agosto 2013). La parte amministrativa risulta completata, ossia il set informativo è stato rielaborato e condiviso dal gruppo, mentre la sua operatività dipenderà dall'avvio della Banca dati sul monitoraggio opere pubbliche.

II.3 GLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ARTICOLO 48

Nel 2013, relativamente al disposto di cui all'articolo 48, si sono realizzate le procedure di caricamento sul database predisposto dall'Ispettorato Generale per la Contabilità e la Finanza Pubblica dei dati contenuti negli allegati ricevuti via PEC riguardanti il 2012, e si è iniziata l'alimentazione del database stesso con tali dati, anche se si sono confermate talune criticità relative ad alcuni di essi, inviati dagli Istituti di credito, totalmente difformi dallo standard dettato dalla circolare applicativa o, addirittura, inviati in formato non editabile che impediscono sia il salvataggio automatico sia il relativo caricamento. E' allo studio l'emanazione di nuova circolare che disciplini in modo più puntuale le caratteristiche tecniche delle informazioni da inviare, nelle more della quale si sta cercando di sensibilizzare gli Istituti di credito a fornirle in maniera fruibile inviando loro un foglio elettronico, appositamente predisposto, da utilizzarsi come "fac simile". Sono stati caricati nel database anche i dati del primo semestre 2013 e si sono cominciati a predisporre opportuni report di analisi.

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

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

Nel corso del 2013 le attività per la definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi 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.

III.2 LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA (ARTICOLO 46)

L'operatività del conto disponibilità prevista dall'articolo 47 della legge n. 196/2009 si avvale delle informazioni derivanti dalla programmazione finanziaria di breve/medio periodo delle principali amministrazioni pubbliche con conti in tesoreria. Dopo la realizzazione, nel luglio 2012, della piattaforma informatica denominata "Conto disponibilità", alla quale accedono tutti i soggetti coinvolti nella programmazione finanziaria, è proseguita l'attività di aggiornamento e di manutenzione del sistema.

Il 6 febbraio 2013 è stata emanata la Circolare RGS n. 4 che ha aggiornato gli 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'articolo 35, comma 1, del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

III.3 LA CONVENZIONE PER LA DEFINIZIONE DELLE CONDIZIONI DI TENUTA DEL CONTO DEL TESORO PRESSO BANCA D'ITALIA PER IL SERVIZIO DI TESORERIA (ARTICOLO 47)

In ossequio al dettato normativo, il 22 marzo 2011 è stata firmata la Convenzione tra Ministero dell'economia e delle finanze e Banca d'Italia che ha modificato la disciplina del conto disponibilità presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria, in linea con le indicazioni della Banca Centrale Europea. In particolare, la Convenzione prevede che il conto stesso sia remunerato ad un tasso commisurato a parametri di mercato monetario fino a un saldo massimo fissato in un miliardo di

euro. I protocolli tecnici definiscono i tempi, le modalità di comunicazione, i dettagli informativi e i livelli di servizio relativi allo scambio e al confronto delle informazioni tra il Ministero e la Banca d'Italia. Il decreto ministeriale del 29 luglio 2011 ha approvato la Convenzione e definito una fase di sperimentazione di tre mesi a partire dal 29 novembre 2011 prima dell'avvio effettivo del nuovo sistema.

Con normativa successiva sono stati disciplinati gli aspetti operativi che hanno consentito l'avvio del nuovo sistema di gestione del conto disponibilità, in particolare quelli riguardanti la programmazione finanziaria di breve-medio periodo per le amministrazioni pubbliche sui flussi che transitano per la Tesoreria dello Stato.

IV. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE

IV.1 LA DELEGA PER LA RAZIONALIZZAZIONE, LA TRASPARENZA, L'EFFICIENZA E L'EFFICACIA DELLE PROCEDURE DI SPESA RELATIVE AI FINANZIAMENTI IN CONTO CAPITALE PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE (ARTICOLO 30, COMMI 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”.

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).

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.

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^ 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^ 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.

In attuazione dell'articolo 7 del decreto legislativo 228 è stato emanato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 dicembre 2012 n.262 , che disciplina il funzionamento dei Nuclei di valutazione per il supporto alla programmazione, valutazione e monitoraggio degli investimenti pubblici.

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. L'elaborazione di tali linee guida è stata sollecitata in data 30/09/2013 con lettera del Ministro dell'economia e delle finanze rivolta alle Amministrazioni centrali. 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.

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 decreto legislativo 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 programmatori 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.

Delibera del CIPE n.124 del 26 ottobre 2012

La delibera del CIPE n.124 del 26 ottobre 2012 prevede l'istituzione di un tavolo di lavoro fra le Amministrazioni, sia centrali sia regionali, titolari di sistemi di monitoraggio, al fine di razionalizzare il complesso di tali sistemi attraverso l'individuazione e la condivisione di criteri di impostazione e di funzionamento, avendo come obiettivi la semplificazione amministrativa, l'eliminazione di invii multipli di dati già forniti ad un soggetto pubblico titolare di sistemi di monitoraggio, il contenimento dei costi di progettazione e di gestione dei sistemi e la facilitazione nel confronto delle varie elaborazioni per ridurre le possibilità di errore. Il tavolo ha proseguito i lavori nel corso del 2013 giungendo alla definizione delle informazioni "comuni" tra le diverse Banche dati pubbliche.

Provvedimenti attuativi del decreto legislativo n.229/2011

Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, 26 febbraio 2013 (Gazzetta Ufficiale del 5 marzo 2013 n.54)

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, (articolo 1 decreto legislativo 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'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (articoli 2, 5, 6 decreto legislativo 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 rendano disponibili alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche entro i 30 giorni successivi.

Circolare RGS del 17 luglio 2013, n. 32 "Previsioni di bilancio per l'anno 2014 e per il triennio 2014-2016 e Budget per il triennio 2014-2016"

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, 1 agosto 2013 (Gazzetta Ufficiale dell'8 agosto 2013 n. 185)

Il decreto modifica il decreto ministeriale 26 febbraio 2013 per la parte relativa alle tempistiche per la fase di prima applicazione del monitoraggio; pertanto, le Amministrazioni e i soggetti aggiudicatori rilevano le informazioni con riferimento allo stato di attuazione delle opere al 31 dicembre 2013 e le rendono disponibili alla banca dati delle amministrazioni pubbliche nelle date comprese tra il 31 marzo 2014 e il 20 aprile 2014.

Il medesimo decreto del 1° agosto 2013 dispone l'avvio di una fase sperimentale di monitoraggio, a far data dal 30 ottobre 2013, delle specifiche opere pubbliche indicate dal decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 17 luglio 2013 in attuazione dell'articolo 18, comma 2 del decreto legge del 21 giugno 2013, n. 69, recante "Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia". Tali opere, come ricordato al punto I.2, sono monitorate attraverso un applicativo web per la raccolta delle informazioni reso disponibile nell'ambito della Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato.

Protocollo tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato e l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture

In data 2 agosto 2013 è stato siglato apposito Protocollo tecnico tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria generale dello Stato e L'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture sulla base di quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 229/2011.

La finalità è quella di attivare un processo di collaborazione volto al collegamento dei rispettivi sistemi informativi per lo scambio automatizzato delle informazioni concernenti il ciclo di vita delle opere pubbliche, corredate sia dal Codice Unico Progetto (CUP) che dal Codice Identificativo della Gara (CIG). Il decreto legislativo n. 229/2011 introduce, infatti, con l'articolo 1, lettera d), un legame gerarchico tra i due codici per cui l'AVCP non può rilasciare il CIG per contratti finalizzati alla realizzazione di progetti di investimento pubblico provvisti del CUP.

IV.2 LA DELEGA AL GOVERNO PER IL COMPLETAMENTO DELLA REVISIONE DELLA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO (ARTICOLO 40)

Nel corso dell'anno 2013 sono proseguiti i lavori di approfondimento per la predisposizione dei decreti legislativi di attuazione delle deleghe di cui agli articoli 40 (completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato), 42 (riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa) e 50 (adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria). Tuttavia, in considerazione delle modifiche intervenute nell'ordinamento europeo in materia di *governance* della finanza pubblica (in particolare *fiscal compact*, direttiva 85/2011 e *two pack*), nonché di quelle disposte in ambito nazionale, di cui peraltro occorrerà disporre ulteriormente i dettagli applicativi, si è reso necessario un supplemento di analisi per

assicurare il coordinamento delle norme di attuazione delle citate deleghe con le modifiche alla normativa di riferimento già richiamata.

Una revisione della scadenza delle deleghe era, tenuto conto di quanto premesso, prevista pertanto nel disegno di legge di conversione del decreto legge 31 ottobre 2013 n. 126 che disponeva il differimento (di un anno) dei termini per l'attuazione delle deleghe di cui agli articoli 40 e 42, nonché il differimento di tre anni dei termini previsti dall'articolo 50 della medesima legge di contabilità e finanza pubblica.

Il ritiro del provvedimento da parte del Governo durante l'esame del Parlamento del provvedimento ha reso pertanto necessario riproporre, con un emendamento al disegno di legge recante: "Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2013 - secondo semestre" (A.C. 1836), attualmente in discussione, il differimento dei termini delle suddette deleghe. Di seguito sono illustrati i contenuti degli approfondimenti condotti nel 2013 sui temi richiamati.

La delega dell'articolo 40 lettera e)

Gli approfondimenti per l'adozione delle "azioni" quali unità elementari del bilancio

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.

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 24 dicembre 2012 n. 243, 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". È 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 articolo 40 a dopo l'entrata in vigore della legge rinforzata, al fine di assicurare la coerenza tra i principi e criteri contenuti nei due provvedimenti. È inoltre risultato auspicabile, per ricondurre ad unità il quadro complessivo delle riforme, uniformare i termini ex articolo 40 con quelli stabiliti per le deleghe relative al potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articolo 42 della 196/2009) e all'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (articolo 50).

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

Sotto il profilo dei contenuti, la delega prevede la revisione della struttura del bilancio nonché la razionalizzazione delle missioni e dei programmi introducendo ulteriori elementi di trasparenza al fine di rendere più visibili le politiche sottostanti.

A tal proposito, i principali obiettivi in materia di revisione della struttura del bilancio della citata norma di delega possono essere così sintetizzati:

- revisione delle missioni, nonché del numero e della struttura dei programmi, per garantire una migliore corrispondenza tra le unità di voto e

le funzioni svolte dalle amministrazioni (chiara corrispondenza tra missioni e Ministeri e l'affidamento di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa) ed assicurare l'omogeneità dei programmi con riferimento ai risultati da perseguire in termini di prodotti e servizi finali;

- revisione delle unità elementari di entrata e di spesa. Con riferimento alle entrate, l'obiettivo della norma è di definire denominazioni e ripartizioni in articoli di unità promiscue che consentano una chiara e univoca individuazione della fonte di gettito. Per quanto riguarda le spese, l'obiettivo è di introdurre le azioni quali componenti del programma e unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione, in luogo degli attuali capitoli, affiancate da un piano dei conti integrato che assicuri il loro raccordo con la classificazione COFOG (*Classification Of Function Of Government*) e la classificazione economica di terzo livello;
- introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi (con identificazione di indicatori semplici e misurabili), nonché di criteri e modalità per la fissazione di limiti di spesa e adozione di accordi triennali tra Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri per concordare risorse, obiettivi e tempi per il loro conseguimento;
- accorpamento dei fondi di riserva e speciali iscritti nel bilancio dello Stato.

Un aspetto molto innovativo della revisione della struttura del bilancio è rappresentato dall'introduzione di una nuova entità, ossia le "azioni" previste, in particolare, dall'articolo 40, comma 2, lettera e della legge 196 del 2009 che letteralmente dispone l'"adozione, per la spesa, anche a fini gestionali e di rendicontazione, delle azioni quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato affiancate da un piano dei conti integrato che assicuri il loro raccordo alla classificazione COFOG e alla classificazione economica di terzo livello".

La principale caratteristica delle azioni è quella di costituire una ulteriore articolazione dei programmi; dal momento che questi ultimi costituiscono aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni e che le stesse missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa (articolo 21, comma 2, legge 196/2009), dal punto di vista sostanziale le azioni sono a loro volta aggregati di maggiore dettaglio individuati in relazione al perseguimento delle finalità della spesa dello Stato.

In considerazione della norma sopra richiamata, le azioni sono state definite come entità che presentano le seguenti caratteristiche:

- sono rappresentative della finalità della spesa;
- costituiscono un ulteriore livello di dettaglio dei programmi di spesa, che costituiscono le unità di voto del bilancio;
- contengono una articolazione/specificazione della finalità individuata in termini più generali a livello di programma;
- raggruppano tutte le risorse finanziarie dedicate al raggiungimento di una stessa finalità;
- corrispondono a insiemi omogenei di autorizzazioni di spesa, sotto il profilo delle finalità;
- migliorano l'informazione su cosa viene concretamente effettuato con le risorse finanziarie del programma;
- costituiranno in prospettiva le unità elementari del bilancio dello Stato, adottate anche ai fini gestionali e di rendicontazione;

- contribuiscono a ridurre la frammentazione delle voci di spesa, semplificare la gestione e incrementare la flessibilità sull'uso delle risorse in corso d'anno.

Vale la pena di sottolineare che l'introduzione delle azioni come sopra definite, non modifica le attuali unità di voto parlamentare che restano i programmi (specificamente l'unità di voto è data dalla combinazione Amministrazione/Missione/Programma).

E' stato affidato ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAVS), attraverso cui si realizza ai sensi dell'articolo 39 della legge 196/2009 la collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni dello Stato, il compito di pervenire a una prima individuazione delle "azioni" per ciascuno stato di previsione, tenendo conto delle indicazioni e linee guida fornite dalla RGS. Infatti, il decreto di istituzione dei NAVS prevede, tra gli altri, il compito della "verifica dell'articolazione dei programmi di spesa che compongono le missioni e la coerenza delle norme autorizzatorie e delle spese rispetto al contenuto dei programmi stessi" e, all'articolo 4, espressamente dedicato alla delega dell'articolo 40 della legge 196/2009, si precisa che i nuclei "formulano alle amministrazioni, anche sulla base delle indicazioni fornite dalla Ragioneria generale dello Stato, proposte in merito alla revisione delle missioni e dei programmi, all'individuazione delle azioni quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato".

Il lavoro è stato effettuato da i NAVS nel corso del 2013 con riferimento ai dati della Legge di bilancio 2013, nonché alla relativa struttura del bilancio in missioni e programmi e alla connessa articolazione dei ministeri in centri di responsabilità amministrativa.

Il lavoro dei NAVS è consistito nell'esaminare tutte le informazioni qualitative sul bilancio, secondo criteri e principi comuni (indicati nelle menzionate linee guida), allo scopo di individuare le finalità di dettaglio di ciascun programma di spesa e raggrupparle in modo omogeneo tenendo conto delle attività e delle autorizzazioni di spesa sottostanti e addivenire, in questo modo, alla definizione delle azioni.

Il lavoro si è basato sui seguenti presupposti fondamentali:

- Massima consapevolezza del cambiamento - l'individuazione delle azioni è stata effettuata in modo tale da non perdere informazioni ed avendo invece contezza di come le informazioni transitano dall'attuale sistema di bilancio al nuovo sistema articolato in azioni. Per questo motivo - oltre che per come sono impostati i sistemi informativi di tutti gli attori coinvolti anche esterni alla Ragioneria generale dello Stato (ad es. Corte dei Conti, Banca d'Italia, ecc.) - almeno in una prima fase di sperimentazione il capitolo di spesa dovrà coesistere con le azioni ai fini della gestione e della rendicontazione. Per tali ragioni il metodo di lavoro si è basato sul riesame e riattribuzione degli attuali capitoli di spesa e piani gestionali in relazione alla nuova articolazione in azioni individuata da ciascun NAVS;
- Sistematicità dell'analisi - l'approccio si è basato sulla rilettura ragionata e sistematica di tutte le informazioni qualitative disponibili sul bilancio, organizzate e raccolte in appositi strumenti di analisi e informatici omogenei, messi a disposizione dei NAVS;
- Centralità delle autorizzazioni di spesa - dal momento che le azioni rappresentano le finalità della spesa e devono corrispondere il più possibile a raggruppamenti omogenei di autorizzazioni di spesa, l'esame di tale tipo di informazione è stato cruciale nell'approccio adottato;

- Retroazione sulla struttura del bilancio per missioni e programmi - il processo di individuazione delle azioni ha portato a ritroso ad ulteriori affinamenti della struttura per missioni e programmi.

Sulla base dei principi e metodi delineati nelle linee guida, i NAVS sono pervenuti ad una prima ipotesi di riarticolazione in azioni del bilancio di previsione 2013 relativo a ciascuna amministrazione.

Successivamente le proposte formulate dai diversi NAVS sono state riesaminate nel loro insieme dalla Ragioneria generale dello Stato e in alcuni casi riviste al fine di assicurarne l'omogeneità e l'organicità, per giungere alla individuazione definitiva delle azioni in cooperazione con le amministrazioni.

Un ulteriore riesame è stato effettuato per tenere conto delle novità emerse con la legge di bilancio 2014, dovute in particolare alle innovazioni normative apportate nel corso del 2013 e con la legge di stabilità 2014-2016.

In tal modo si è pervenuti ad una prima articolazione in azioni della Legge di bilancio 2014. Questa operazione è stata effettuata anche implementando alcune apposite funzionalità nel sistema informativo di gestione del bilancio della Ragioneria generale dello Stato; tali funzionalità oltre a consentire la gestione della base dati relativa alle azioni, consentono di produrre appositi prospetti di bilancio in cui le unità di voto vengono esposte secondo la loro articolazione in azioni.

Occorre precisare, che si tratta comunque di una prima esemplificazione suscettibile di ulteriori affinamenti sostanziali. Sono rimaste alcune questioni ancora da riesaminare ed armonizzare, connesse per lo più ad aspetti trasversali a tutti i ministeri e per i quali, quindi, è opportuno individuare trattamenti omogenei (ad esempio: spese per l'acquisto di beni e servizi e attrezzature per il funzionamento generale, spese per liti arbitraggi, risarcimenti ed accessori, spese per cure e protesi, spostamento di capitoli dallo stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze ad altri Ministeri competenti per le politiche di settore, ecc.). Inoltre l'articolazione in azioni individuata per la legge di bilancio 2014 andrà rivista per tenere conto di eventuali aggiornamenti normativi e delle riorganizzazioni in corso per molti Ministeri anche ai sensi degli interventi sull'organico del decreto legge 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

Dette riorganizzazioni avranno impatti anche, in alcuni casi, rilevanti sull'attuale struttura del bilancio dello Stato, in particolare per quanto attiene all'individuazione, al contenuto e all'articolazione dei programmi di spesa, che costituiscono unità di voto parlamentare, per le modifiche alla struttura sia centrale che periferica dei Ministeri, con la finalità di apportare non solo una riduzione numerica di tutto l'apparato amministrativo, ma anche di realizzare miglioramenti funzionali.

La delega dell'articolo 40 lett. g)

Nell'ambito dei principi indicati nella lettera g), è stato approfondito il ruolo delle Note Integrative come strumento a supporto della programmazione

Le Note Integrative costituiscono, infatti, secondo la legge n. 196/09, strumenti di supporto alla programmazione triennale delle spese (Note Integrative allegate al Bilancio di previsione, art. 21, c.11) e alla successiva verifica del raggiungimento dei risultati (note integrative allegate al Rendiconto, articolo 35, c. 2).

In considerazione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 18 settembre 2012 sulla definizione dei criteri e delle metodologie per la costruzione di

un sistema di indicatori la denominazione delle note integrative di previsione andrà modificata in “Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio”, mentre quelle a corredo del Rendiconto generale dello Stato andranno denominate “Rapporto sui risultati”.

L’esperienza degli ultimi anni ha messo in evidenza sia la potenziale utilità e gli elementi innovativi del documento, anche dal punto di vista della consapevolezza. Nel corso del 2012 è stata stilata una convenzione tra Ragioneria generale dello Stato, SSEF (Scuola Superiore dell’economia e delle finanze) e ANAC (Autorità nazionale anti corruzione, per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche), per la realizzazione di un progetto sperimentale sulla riconciliazione tra ciclo della performance e ciclo di bilancio, per un coordinamento dei sistemi di misurazione e valutazione, che dovrebbe entrare nella fase operativa ad aprile 2014, per concludersi nel dicembre 2015.

La delega dell’articolo 40 lett. n)

Sistema di contabilità economico-patrimoniale

L’articolo 40 lett. n) della legge 31 dicembre 2009, n. 196 prevede l’affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale per le Amministrazioni centrali dello Stato, mediante l’adozione di un sistema di contabilità integrata.

Nelle more dell’attuazione della delega di cui all’art. 40 lett. n) della l. n. 196/09, l’adozione di un sistema di contabilità integrata è stato, di fatto, parzialmente anticipato dalle disposizioni dell’art. 6, comma 6 del citato decreto legge 95/2012 che hanno reso obbligatorio dal 2013 l’utilizzo delle funzionalità economico-patrimoniali del sistema informativo SICOGE (sistema di contabilità finanziaria, economico-patrimoniale) per tutte le amministrazioni centrali.

Dal 2013 il sistema SICOGE per la parte economico-patrimoniale, è stato esteso a tutte le Amministrazioni centrali dello Stato, senza l’adozione contestuale del piano dei conti integrato (approvato con Decreto del Presidente della Repubblica del 4 ottobre 2013 n. 132) quale strumento funzionale alla contabilità integrata, ma, utilizzando, per la parte relativa ai costi di gestione, il Piano dei conti dell’esistente contabilità economica analitica delle amministrazioni centrali, redatto in coerenza con i principi contabili nazionali, integrato da alcuni conti necessari per le scritture in partita doppia (debiti / crediti e immobilizzazioni).

Gli approfondimenti sulla tesoreria

Con riferimento agli aspetti della delega concernenti la tesoreria dello Stato - in particolare l’articolo 40 lettera o) (revisione del conto riassuntivo del tesoro) e lettera p) (eliminazione delle contabilità speciali), l’articolo 42, lettera b) (raccordo tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria) e l’articolo 50 (testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria) - il gruppo di lavoro appositamente costituito dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e dalla Banca d’Italia ha operato, nel corso dell’anno, una analisi dei diversi ambiti operativi su cui intervenire, nell’ottica di una revisione complessiva del sistema di tesoreria.

L’istruttoria condotta nel gruppo ha portato ad una individuazione degli elementi che dovranno essere oggetto dei testi normativi con riferimento agli aspetti

puntualmente richiamati dalle deleghe di cui agli articoli 40 e 42: il testo unico dovrebbe invece contenere gli esiti degli approfondimenti relativi alla revisione più generale del sistema della tesoreria

L'obiettivo principale del lavoro svolto è la migliore conoscibilità e tracciabilità dei flussi intermediati dalla tesoreria.

IV.3 LA DELEGA AL GOVERNO PER IL PASSAGGIO AL BILANCIO DI SOLA CASSA (ARTICOLO 42)

La legge 31 dicembre 2009, n. 196 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).

Successivamente, è entrata in vigore 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 ha disposto 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.

Le risultanze della sperimentazione, condotta nel 2011 e nel 2012, sono dettagliatamente illustrate nel rapporto predisposto ai sensi del comma 2, articolo 42, della legge n. 196/2009, inviato dal Ministro dell'economia e delle finanze alle Commissioni parlamentari competenti per materia e alla Corte dei conti il 22 febbraio 2013 e che si allega al presente rapporto.

Strettamente connessa alla delega dell'articolo 42 della legge 196 del 2009 è l'attuazione di quanto disposto in materia di predisposizione del "piano finanziario dei pagamenti" (c.d. cronoprogramma) dall'articolo 6, commi 10, 11 e 12, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 recante: "Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario". Tale norma ha infatti stabilito, al comma 10, che "nelle more del riordino della disciplina della gestione del bilancio dello Stato, in via sperimentale per il triennio 2013-2015, il dirigente responsabile della gestione, in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di propria pertinenza, relativo a spese per somministrazioni, forniture e appalti, a partire dall'esercizio finanziario 2013, ha l'obbligo di predisporre un apposito piano finanziario pluriennale sulla base del quale ordina e paga le spese, da aggiornare con cadenza mensile".

In sostanza tale disposizione impone ai dirigenti responsabili della gestione l'obbligo di predisposizione di un piano finanziario dei pagamenti in relazione a ciascun impegno assunto su tutti i capitoli di bilancio di propria pertinenza. In particolare per le spese per somministrazioni, forniture e appalti la predisposizione del piano finanziario diviene condizione per l'ammissione al pagamento del titolo di spesa. Si impone altresì, ai gestori della spesa, l'esigenza di graduare i pagamenti, negli anni del bilancio pluriennale, in relazione alla loro effettiva scadenza, con un puntuale riferimento agli atti presupposti dei medesimi, perfezionati e disponibili, quali, in via prioritaria, i provvedimenti di approvazione degli stati di avanzamento dei lavori e le fatture commerciali regolarmente emesse. Detta programmazione consente, in altri termini, di prevedere in anticipo i pagamenti da effettuare nel tempo ed implica, di conseguenza, la disponibilità delle occorrenti risorse finanziarie in termini di cassa sui relativi capitoli, razionalizzando l'utilizzo delle stesse, anche mediante ricorso alle variazioni compensative di cui al comma 14 dell'articolo 6 del citato decreto legge n. 95/2012. Tale comma 14, infatti, per ovviare alla indisponibilità di risorse sulle appostazioni di cassa, consente direttamente al Ministro competente di disporre variazioni compensative di sola cassa, indistintamente tra tutti i capitoli del proprio stato di previsione, con esclusione dei soli capitoli relativamente ai quali i pagamenti vengono disposti mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa (competenze al personale, fitti passivi, ecc.).

Come primo passo per l'attuazione della normativa citata, nel corso del 2013 l'applicativo già predisposto per la sperimentazione del bilancio di cassa ex articolo 42 della legge 196 del 2009 è stato messo a disposizione di tutti i Ministeri e non solo di quelli inclusi nell'ambito della sperimentazione stessa.

Sono state di conseguenza emanate apposite istruzioni con la Circolare RGS n. 1 del 18 gennaio 2013, che, oltre a fornire istruzioni operative per la compilazione del cronoprogramma da parte del dirigente responsabile della spesa, ha affidato agli Uffici centrali del Bilancio il compito di verificare l'avvenuto aggiornamento del cronoprogramma quale prerequisite richiesto per l'ammissione al pagamento del titolo di spesa relativamente a somministrazioni, forniture e appalti. Tuttavia, anche in vista della delegata riforma normativa sul potenziamento della funzione del bilancio di cassa, la Circolare ha dato istruzioni affinché il piano finanziario dei pagamenti fosse redatto per tutte le tipologie di spesa.

Successivamente, l'articolo 6, comma 11-quater del decreto legge 8 aprile 2013 n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013 n. 64 ha modificato il suddetto comma 10 dell'articolo 6 del decreto-legge, sopprimendo le parole: “, relativo a spese per somministrazioni, forniture e appalti,”. Tale modifica, di fatto, estende ai dirigenti responsabili della gestione l'obbligo di predisposizione di un piano finanziario dei pagamenti in relazione a ciascun impegno assunto a tutti i capitoli di bilancio di propria pertinenza, che diviene per qualsiasi tipologia di spesa (e non più solo per somministrazioni, forniture e appalti) condizione per l'ammissione al pagamento del titolo di spesa. In relazione a tale modifica normativa è stata emanata l'apposita Circolare RGS n. 28 del 14 giugno 2013 che ha conseguenzialmente rettificato i contenuti della precedente Circolare n.1.

In secondo luogo, parallelamente all'utilizzo dell'applicativo sopra richiamato, nel corso del 2013 è stato progettato e sviluppato un apposito modulo nel sistema informativo SICOGE in uso presso tutte le Amministrazioni, specificamente dedicato alla predisposizione del cronoprogramma. Entrato in esercizio nel 2014, tale modulo consente di predisporre il piano finanziario integrando i dati e le informazioni relative alle obbligazioni, in essere o da costituire, con le corrispondenti previsioni dei pagamenti. La principale novità sostanziale, rispetto all'applicativo sperimentale utilizzato nel 2013, è che le previsioni dei pagamenti non sono soltanto su base annuale, bensì, nel caso dell'esercizio in gestione, sono effettuate su base mensile. Come in precedenza, le previsioni sono comunque aggiornabili di continuo.



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

RAPPORTO SULLA SPERIMENTAZIONE
DEL BILANCIO DI CASSA
2011 - 2012

ATTIVITÀ SVOLTA AI SENSI DELL'ARTICOLO 42, COMMA 2, DELLA
LEGGE 31 DICEMBRE 2009, N. 196



RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

RAPPORTO

Oggetto: Attività di sperimentazione di cui al comma 2 dell'articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come sostituito dall'articolo 5, comma 1, della legge 7 aprile 2011, n. 39 "Delega al Governo per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa". Attività svolta negli anni 2011 e 2012.

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

In conseguenza del dibattito parlamentare apertosi nei primi mesi del 2011, in ordine alla opportunità di riconsiderare l'adozione del bilancio dello Stato in termini di sola cassa, e conclusosi con l'approvazione della legge n. 39 del 2011 che ha completamente sostituito l'articolo 42, si è prodotta una stasi nell'attività di sperimentazione. Tale rallentamento è stato provocato anche dal ritardo con cui risulta adottato, a seguito delle riportate vicende, il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 30 dicembre 2011 innanzi richiamato.

Sulla sperimentazione si riportano di seguito talune considerazioni riferite ai Ministeri coinvolti.

Va innanzitutto considerato che, la modifica dell'articolo 42, come in precedenza illustrato, ha sostanzialmente fatto venir meno l'esigenza di definire il limite all'assunzione di obbligazioni, da parte del dirigente responsabile della spesa, in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile.

L'individuazione di tale limite doveva, infatti, essere unitamente all'esercizio sulla redazione del piano finanziario dei pagamenti, attività precipua dell'intera sperimentazione, come indicato, del resto, dal menzionato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Ministero dell'interno

Con il venir meno di tale presupposto, mentre nel corso del 2010, come riferisce, in particolare, il Ministero dell'interno, l'attività è stata incentrata soprattutto nel comprendere la filosofia ed i meccanismi sottostanti la sperimentazione, attraverso numerosi incontri tenutesi presso gli Uffici ministeriali, anche con la partecipazione di rappresentanti dell'Ispettorato generale del bilancio e dell'Ispettorato generale per l'informatizzazione della contabilità dello Stato (IGICS), nel periodo 2011/2012 essa si è sostanziata quasi esclusivamente nell'uso e nella gestione del Piano finanziario dei pagamenti; tale documento si configura come il nuovo strumento contabile sulla base del quale il dirigente responsabile della spesa programma i pagamenti nell'ambito degli stanziamenti di cassa a legislazione vigente.

Per la predisposizione e gestione di tale Piano la Ragioneria generale ha rilasciato, già dal 2010, una apposita applicazione informatica, resa disponibile per tutti gli utenti del Sistema di contabilità generale (SICOGE) del Ministero, da interfacciare con le informazioni derivanti sia dall'area bilancio, relative alle variazioni in corso d'anno apportate agli stanziamenti di cassa, sia dalla gestione.

Il cronoprogramma, pertanto, si è configurato come uno strumento flessibile, in continua movimentazione per effetto, sia delle variazioni apportate al bilancio (variazioni compensative, riparto di fondi, riassegnazioni di entrate, reiscrizioni in bilancio di residui passivi perenti, attuazione di nuove leggi, etc.), sia degli atti di gestione della spesa adottati (liquidazioni, aperture di credito, etc.).

Le criticità rilevate nell'uso del nuovo strumento ineriscono, quindi, gli aspetti legati sia al bilancio, che alla gestione della spesa.

Riguardo al bilancio, in generale, ai fini della programmazione, possibili elementi di incertezza sono stati individuati, anzitutto, nel mancato esito di provvedimenti di variazioni al bilancio, oppure dal loro esito in tempi non coerenti con le scadenze previste annualmente per la chiusura delle operazioni di cassa; altri fattori considerati sono gli eventuali accantonamenti di bilancio effettuati in corso d'anno in applicazione di manovre di contenimento della spesa o per offrire copertura a provvedimenti legislativi.

Sotto l'aspetto gestionale si è rilevato che l'impatto dell'uso del piano finanziario dei pagamenti è diverso in relazione alla tipologia di spesa.

Per le spese di personale, nonostante il bilancio misto, di competenza e cassa, tali spese configurano una gestione sostanzialmente per cassa, atteso che la maggior parte della spesa viene erogata attraverso il meccanismo del cosiddetto Cedolino Unico; per esse quindi, l'uso del cronoprogramma non ha causato particolari problemi.

Riguardo alle spese per acquisto di beni e servizi, stante la particolarità delle attività del Ministero dell'interno, essendo tali spese, riconducibili alle categorie 2 -

Consumi intermedi e 21 - Investimenti fissi lordi, le stesse hanno visto un impatto più forte, nell'uso del cronoprogramma; i pagamenti, infatti, possono slittare e quindi vanificare la programmazione in relazione a problemi sorti nel corso delle procedure concorsuali di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice degli appalti) ovvero, in fase di collaudo della fornitura, per impossibilità del creditore a produrre la necessaria documentazione, per intoppi procedurali ed altro.

In ordine alle spese per trasferimenti, nel caso dei trasferimenti erariali agli enti decentrati di spesa, è sembrata essere prevalente la significatività della gestione di cassa, essendo gli impegni assunti solo per quelle spese per le quali esiste l'obbligo giuridico, ma non si è completato l'iter procedurale normativamente previsto per la liquidazione; le spese inerenti la gestione dell'immigrazione, invece, catalogate in bilancio come trasferimenti in relazione alla finalità della spesa ma in realtà gestite con contratti, hanno presentato i medesimi elementi critici di quelle per acquisto di beni e servizi.

Il Piano finanziario dei pagamenti è stato impostato su due sezioni, per tener conto distintamente sia delle previsioni relative ad obbligazioni già assunte sia di quelle relative a semplici programmazioni.

Nel caso di esistenza già delle obbligazioni, cioè quando ci si riferisce alla programmazione dei pagamenti per i quali è già stato assunto il relativo impegno di spesa, è stata evidenziata riguardo al Ministero dell'interno che, essendo i residui passivi particolarmente numerosi, la necessità di indicare per ognuno di essi il periodo di liquidazione ai fini della compilazione del piano finanziario è stato vissuto come un appesantimento burocratico, anche alla luce degli imprevisti che non hanno mancato di ostacolare la materiale liquidazione delle somme.

Per la revisione del cronoprogramma che contiene le informazioni necessarie per effettuare una programmazione finanziaria dei pagamenti, relativi a spese per le quali le obbligazioni giuridiche non sono ancora state poste in essere, c'è da dire che, nella prima fase della sperimentazione, questa sezione del cronoprogramma ha creato notevoli dubbi sulla opportunità di vincolare comunque l'attività gestoria dell'Amministrazione.

Dalla sperimentazione è emerso che il buon uso del nuovo strumento di programmazione potrebbe rendere più attendibili e veritiere le proposte delle previsioni di bilancio in termini di cassa, effettuate dalle Amministrazioni in occasione della presentazione del disegno di legge di assestamento e del disegno di legge di bilancio.

Per il Ministero dell'interno, in conclusione, può evidenziarsi quanto segue.

Nella prima fase della sperimentazione, nella quale esisteva un forte e diretto interesse ad affrontare ed approfondire tutte le problematiche inerenti al passaggio ad un bilancio redatto in soli termini di cassa, si è operato un forte coinvolgimento dell'Amministrazione interessata, al fine di poter collaborare attivamente all'individuazione ed alla risoluzione delle criticità rappresentate, con particolare riferimento all'individuazione dell'atto del dirigente responsabile della spesa che potesse costituire il presupposto dei pagamenti, nonché alla valutazione dell'impatto che le modalità di gestione adottate dal Ministero dell'interno (tra cui aperture di credito a funzionari delegati sia di contabilità speciale che di contabilità ordinaria) avrebbero avuto su un rendiconto finanziario di sola cassa (decreti di accertamento dei residui, impegni di 62-bis C.G., ecc.)

La seconda fase della sperimentazione, invece, ha visto una attenuazione di tale coinvolgimento, riducendosi, di fatto l'attività all'utilizzo da parte dell'Amministrazione coinvolta del piano finanziario dei pagamenti, senza prevedere

alcuna forma di verifica, da parte degli uffici preposti, in ordine al suo effettivo e corretto uso anche e soprattutto per la incertezza, sopra ricordata, determinatasi a causa delle modifiche normative intervenute.

Da parte dei competenti Uffici del Ministero dell'interno, si è potuto riscontrare:

- un diffuso scarso utilizzo del cronoprogramma, peraltro con forti elementi di disomogeneità sia tra Dipartimenti, sia all'interno di uno stesso Dipartimento;
- la presenza di problemi tecnici relativi all'accesso al sistema;
- l'impropria sostituzione dell'uso del cronoprogramma, di cui alla sperimentazione in argomento, con la comunicazione effettuata mensilmente alla Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per la contabilità e la finanza pubblica (IGECOFIP), in applicazione delle disposizioni recate dalle Circolari RGS nn. 26 del 2011 e 26 del 2012, ai fini del monitoraggio dei flussi di cassa per il conto di disponibilità che il Ministero dell'economia e delle finanze intrattiene con la Banca d'Italia.

Va da sé che, con riferimento a tale ultimo punto, le due attività, entrambe di interesse ai fini del monitoraggio delle spese, dovranno essere coordinate tra loro e non riunite in una, anche riguardo ai relativi ambienti informatici.

Infine, con l'introduzione dell'articolo 6, comma 10, del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha previsto l'obbligatorietà, in via sperimentale, per il triennio 2013-2015, della redazione di un piano finanziario pluriennale, sulla base del quale i dirigenti responsabili delle spese, per somministrazioni, appalti e forniture, devono ordinare e pagare le spese, il Ministero ha ritenuto di limitare l'uso del cronoprogramma alle sole spese indicate dalla disposizione stessa (riconducibili alle cat. 2 e 21), escludendo quelle di personale o per trasferimenti. Gli uffici del Ministero, da allora, hanno ritenuto di ottemperare già a tale disposto normativo, mediante la programmazione bimestrale dei flussi di cassa comunicata mensilmente all'IGECOFIP.

Al di là degli aspetti tecnici relativi all'operatività del cronoprogramma, si è riscontrato che, ai fini del potenziamento del ruolo delle scritture di cassa, nel corso dell'anno 2012 sono stati comunque fatti dei progressi, grazie a quanto previsto dalla Circolare RGS n. 6 del 2012. Infatti, la revisione straordinaria dei residui passivi di conto capitale ha ridotto la massa dei residui stessi, rendendo più reale il significato dell'aggregato della massa spendibile, mentre la revisione dei residui passivi perenti ha ridotto l'ammontare delle partite debitorie iscritte nel conto del patrimonio, la cui reiscrizione in bilancio determina un ovvio impatto in termini di cassa.

L'eventuale prosieguo della sperimentazione, per il Ministero dell'interno, potrebbe essere occasione di approfondimento in ordine alla questione dei conti di tesoreria e delle contabilità speciali, per la previsione di un più stretto raccordo con le scritture di cassa del bilancio dello Stato.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Anche per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la modifica normativa recata dalla legge n. 39 del 2011, è intervenuta ad influenzare l'attività di sperimentazione avviata nel 2011.

In particolare, essendo venuta meno la necessità di individuare i limiti all'assunzione di obbligazioni giuridiche in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, rilevando allo scopo gli stanziamenti di competenza, lo strumento principale, funzionale al rafforzamento del bilancio di cassa, è diventato il piano finanziario dei pagamenti (cd. cronoprogramma) predisposto dal dirigente responsabile della spesa, e su di esso è andata accentrandosi la sperimentazione.

Il nuovo quadro che è andato delineandosi ha determinato conseguenze anche sull'attività dell'Amministrazione, che nel corso del 2012 ha avuto ad oggetto quasi esclusivo l'uso e la gestione del piano finanziario dei pagamenti, nuovo strumento contabile per la gestione della spesa sulla base degli stanziamenti di cassa a legislazione vigente.

Per la predisposizione e gestione di tale piano, è stato utilizzato il medesimo strumento informatico sopra detto.

La sperimentazione è stata influenzata, anche per il suddetto Ministero, dal disposto di cui al menzionato articolo 6, commi 10 e seguenti, del decreto-legge n. 95 del 2012, sull'obbligatorietà, seppur in via sperimentale per il triennio 2013-2015, per i dirigenti responsabili della gestione, in relazione a ciascun impegno assunto, relativo a spese per somministrazioni, forniture e appalti, della predisposizione di un piano finanziario pluriennale, sulla base del quale ordinare e pagare le spese. Anche la disposizione del comma 14, che riconosce per gli anni 2012 e 2013 la possibilità di porre in essere, con decreto del Ministro competente, variazioni compensative di sola cassa tra capitoli di ciascuno stato di previsione, compatibilmente con gli obiettivi prefissati di finanza pubblica, al fine di preordinare nei tempi stabiliti le disponibilità di cassa occorrenti per disporre i pagamenti e quindi garantire effettività alla programmazione posta in essere col citato piano finanziario, è risultata funzionale al predetto obbligo. Infine, anche la previsione del comma 16, che in via sperimentale per gli anni 2013, 2014 e 2015, relativamente alle autorizzazioni di spesa pluriennale, riconosce la possibilità, con legge di bilancio, di rimodulare gli stanziamenti di competenza ricompresi nel bilancio pluriennale per adeguarli alle corrispondenti autorizzazioni di cassa determinate in relazione ai pagamenti programmati nel piano finanziario pluriennale, ha favorito la programmazione in sperimentazione.

A ciò va aggiunto quanto previsto dall'articolo 46, comma 1, della legge n. 196 del 2009 in materia di programmazione finanziaria, che obbliga le Amministrazioni statali, incluse le loro articolazioni e le Amministrazioni pubbliche titolari di conti accesi presso la tesoreria dello Stato, a comunicare telematicamente al Ministero dell'economia e delle finanze la stima dei flussi di cassa giornalieri. Pertanto emerge un quadro normativo caratterizzato da una maggiore attenzione rispetto al passato ai profili di cassa e al relativo fabbisogno, determinante per l'efficiente gestione del debito pubblico.

Anche per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il cronoprogramma, quindi, si è configurato come uno strumento flessibile, suscettibile di continue movimentazioni per effetto sia delle variazioni apportate al bilancio (variazioni compensative, riparto di fondi, riassegnazioni di entrate, reiscrizioni in bilancio di residui passivi perenti, attuazione di nuove leggi, ecc.), sia degli atti di gestione della spesa (liquidazioni, aperture di credito, ecc.).

Per detto Ministero, dall'esame dell'utilizzo del nuovo strumento, relativamente al periodo di sperimentazione, sono emerse criticità che riguardano sia aspetti legati al bilancio che aspetti legati alla gestione della spesa.

In ambito di bilancio l'obiettivo perseguito, teso a garantire una corretta programmazione dei flussi di cassa e del relativo fabbisogno, ha trovato, a volte, motivi di difficoltà derivanti dalla incertezza causata dal mancato assenso a richieste di variazioni di bilancio oppure dal loro esito in tempi non conciliabili con le scadenze previste annualmente per la chiusura delle operazioni di cassa. Vanno ricordate, in particolare, le variazioni di bilancio che danno attuazione a delibere CIPE; le criticità relative alle previsioni di spesa dei capitoli i cui fondi sono perenti, per i quali i tempi della reiscrizione in bilancio non sono certi; le difficoltà relative ai capitoli sui quali affluiscono le risorse provenienti dal Fondo Sviluppo e Coesione (ex FAS) e dal "Fondo infrastrutture", per i quali l'effettiva disponibilità (sia in termini di competenza che di cassa) si è rivelata sovente in ritardo rispetto alle previsioni.

Non da ultimo, un altro aspetto da considerare è costituito dai tagli/riduzioni degli stanziamenti, effettuati in corso d'anno in applicazione di manovre di contenimento della spesa o per offrire copertura a provvedimenti legislativi. Essi impattano pesantemente sui piani finanziari dei pagamenti, per i quali occorre conseguentemente apportare modifiche.

Se si esamina l'aspetto gestionale, premesso che gli effetti dell'utilizzo del piano finanziario dei pagamenti risulta differente in relazione alle diverse tipologie di spesa, si è potuto rilevare quanto di seguito illustrato separatamente per le due sezioni (impegni da obbligazioni e da programmazione) di cui si è già discusso, che compongono il piano medesimo, evidenziando al riguardo quanto rappresentato dall'Amministrazione.

Se ci riferiamo alla programmazione dei pagamenti per i quali è già stato assunto il relativo impegno di spesa, per il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la massa dei residui passivi, in particolare di parte capitale, è molto significativa e la necessità di indicare - per i fini programatori in discorso - per ognuno di essi il momento della liquidazione e del pagamento ha presentato risvolti particolarmente problematici, in quanto spesso è risultato difficile prevedere la tempistica con la quale i beneficiari del finanziamento/contributo statale avrebbero portato a compimento le attività propedeutiche all'erogazione dei finanziamenti.

Per esempio, per quanto riguarda i contributi alla realizzazione di opere, occorre distinguere il caso in cui l'Amministrazione si assume l'onere del pagamento delle rate di mutuo concesso al beneficiario del finanziamento dal caso in cui il Ministero eroga contributi direttamente ai beneficiari. Nel primo caso, che si connota per la ripetitività cadenzata nel tempo dei pagamenti, la redazione del cronoprogramma non ha incontrato grandi difficoltà e non si sono verificati significativi scostamenti dei pagamenti disposti rispetto ai piani redatti negli esercizi finanziari 2011 e 2012.

Nel secondo caso, invece, essendo la possibilità di procedere ai pagamenti subordinata al prodursi di determinate circostanze, quali l'emissione e l'approvazione di uno "Stato di avanzamento dei lavori" o l'aver speso almeno una percentuale dell'anticipo inizialmente concesso, spesso si è presentata difficile la predisposizione del piano finanziario dei pagamenti in quanto legata a fattori esogeni all'Amministrazione. Tali problematiche sono state evidenziate, in particolare, dalla Direzione generale per le infrastrutture stradali e dalla Direzione generale per le politiche abitative. Quest'ultima, a titolo esemplificativo, ha menzionato i Programmi innovativi in ambito urbano e l'intero Piano Nazionale di Edilizia Abitativa

che vengono realizzati attraverso cofinanziamenti statali e regionali e dove, poi, i Comuni, i cui progetti sono stati precedentemente ritenuti ammissibili al finanziamento, assumono la veste di stazione appaltante.

In tali casi, basta una qualunque sospensione dei lavori nel cantiere appaltato o la mancata soluzione di un problema urbanistico o ambientale o anche il semplice ritardo nell'assunzione di scelte per il reperimento dei previsti co-finanziamenti dell'opera oggetto del contributo statale, a vanificare l'iniziale previsto cronoprogramma.

In particolare, l'azione dei Provveditorati interregionali alle Opere pubbliche, organi decentrati del MIT, cui è demandata la realizzazione diretta di alcuni interventi di edilizia demaniale sulla base di una programmazione triennale con annesso elenco annuale di lavori da effettuare nel primo anno del triennio, è compresa in via generale dalla scarsità di risorse disponibili all'occorrenza e, comunque, è resa complessa e difficoltosa nella fase di previsione della effettiva corretta cadenza delle esigenze di cassa, in considerazione soprattutto della molteplicità degli interventi cui deve provvedere ciascun Provveditorato, a volte organizzato su più sedi coordinate.

Nella fattispecie, la soluzione adottata è stata quella di pianificare il trasferimento ai Provveditorati alle OO.PP. delle disponibilità di cassa in due tranches, una per il primo semestre ed una per il secondo semestre dell'esercizio corrente, in base alla massa spendibile accumulata da ciascun Provveditorato; anche questa soluzione tuttavia, a volte, ha vanificato il rispetto del cronoprogramma a causa dell'allungamento dei tempi di disponibilità della cassa, spesso troppo a ridosso della chiusura dell'esercizio, con la conseguenza di mandare in economia ingenti somme anche in presenza di effettive esigenze dovute per crediti maturati, a dispetto della programmazione dei pagamenti.

Rappresentativa di tale situazione è l'esperienza della Direzione generale per lo sviluppo del territorio, la programmazione ed i progetti internazionali, riguardo alla gestione del capitolo n. 7060 (Fondo per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche). La Delibera n. 121 del 21 dicembre 2001 del CIPE in attuazione di quanto stabilito dalla legge n. 443 del 2001, ha approvato il Primo programma delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale, prevedendo che il contributo pluriennale finalizzato alla realizzazione dei singoli interventi fosse assegnato dal CIPE previa istruttoria da parte della Struttura Tecnica di Missione.

In base alle suddette disposizioni normative, l'attività svolta dalla Direzione generale in materia di legge obiettivo, nell'ambito della gestione del citato capitolo n. 7060, risulta ordinariamente oltremodo complessa a causa della esigenza di coordinare la suddetta attività con quella dei competenti Uffici del Ministero dell'economia e delle finanze, oltre che con gli altri Uffici del MIT stesso, quali la Struttura Tecnica di Missione e la Direzione generale del personale e degli affari generali.

Le competenze diversificate sulla materia allungano notevolmente i tempi procedurali e rendono particolarmente difficoltosa la previsione annuale dei flussi finanziari. Né è possibile formulare previsioni attendibili sulla base dei piani delle erogazioni dei singoli interventi allegati ai decreti ministeriali che autorizzino l'utilizzo dei contributi, in quanto gli stessi sono soggetti a variazioni indotte da molteplici fattori e, quindi, periodicamente rivisitati e aggiornati.

A ciò si aggiunga che ciascuno dei 14 piani gestionali di cui si compone il suddetto capitolo n. 7060 finanzia diversi interventi e, conseguentemente, sono molteplici i destinatari del contributo.

Ciò ha reso particolarmente difficile la predisposizione dei relativi piani finanziari dei pagamenti.

Peraltro, l'entrata in vigore nell'ultimo scorcio dell'esercizio finanziario 2012, del richiamato articolo 6, comma 14, del decreto-legge n. 95 del 2012 ha consentito di dare effettività alla previsione normativa di cui al già richiamato novellato articolo 42 della legge di contabilità e finanza pubblica; infatti il rafforzamento del bilancio di cassa passa necessariamente attraverso una maggiore flessibilità nella gestione dei diversi stanziamenti, che ha introdotto, senza dubbio, un elemento di semplificazione nella predisposizione dei piani finanziari.

L'esperienza, oltre modo positiva, ha fatto comunque emergere l'esigenza che tale norma perda il carattere di sperimentalità e diventi strutturale, anche se non è possibile ritenerla sufficiente, da sola, a dare piena attuazione a tale aspetto della riforma contabile, in quanto dovrebbe essere associata ad una riduzione dei tempi di esecuzione delle diverse variazioni di bilancio richieste e ad una maggiore certezza della completa disponibilità degli stanziamenti.

Un notevole contributo alla creazione di condizioni per l'elaborazione di piani finanziari dei pagamenti sempre più attendibili è stato fornito, nel corso del 2012, sia dall'ampia attività di ricognizione dei residui propri di parte capitale svolta in attuazione dell'articolo 3, comma 39, della legge n. 244 del 2007, con l'intento di rendere l'aggregato della massa spendibile più significativo, sia dalla attività di revisione dei residui passivi perenti attuata ai sensi della circolare RGS n. 6 del 2012, con l'obiettivo di dare una maggiore veridicità alle scritture del conto del patrimonio e quindi una maggiore tempestività all'attività di reinscrizione in bilancio delle somme dovute dallo Stato, con un impatto, non secondario, in termini di velocità dei pagamenti.

Il cronoprogramma contiene, altresì, le informazioni necessarie per effettuare una programmazione finanziaria dei pagamenti relativi a spese per le quali le obbligazioni giuridiche non si sono ancora perfezionate.

Anche per il MIT nella prima fase della sperimentazione, in analogia a quanto sopra rappresentato in ordine alle difficoltà generate dalla gestione delle diverse tipologie di spesa, è emerso come questa sezione del cronoprogramma abbia creato dubbi circa l'opportunità di vincolare l'attività gestoria dell'Amministrazione.

Giova rimarcare, inoltre, relativamente al Corpo delle Capitanerie di Porto, le difficoltà incontrate nello stimare gli effettivi fabbisogni di cassa a fronte delle reali esigenze dei funzionari delegati (che operano prevalentemente mediante il ricorso alla contabilità speciale) per i capitoli inerenti le competenze fisse ed accessorie del personale militare.

Infine, gli Uffici del Ministero interessati alla sperimentazione hanno rappresentato che, benché sia ormai riconosciuta la necessità e la valenza di un'accurata programmazione dei pagamenti, lo scarso utilizzo del cronoprogramma o la sua elaborazione con forti elementi di disomogeneità sia tra Dipartimenti che all'interno degli stessi Dipartimenti, è dipeso anche dalla difficoltà di accesso e di utilizzo del Sistema informativo messo a disposizione, ascrivibile forse al poco tempo avuto a disposizione.

La fase di avvio, in particolare, è stata contraddistinta da non poche difficoltà, dovute non solo alla necessità di formazione del personale "in house" da parte degli amministratori di sistema SICOGE, ma anche alle problematiche tecniche del software, connesse da un lato ad una sua notevole lentezza, che ha costretto, nell'elaborazione delle previsioni di bilancio, a fare ricorso a "piani finanziari dei pagamenti" in modalità cartacea; dall'altro, al notevole aggravio di lavoro per gli

operatori, con possibili errori sistemici nell'inserimento dei dati, dovuto alla necessità di utilizzare due diversi e autonomi sistemi, il SICOGE ed il Sistema sperimentale.

Gli utenti delle diverse strutture ministeriali, con l'obiettivo di superare tali difficoltà, hanno suggerito di implementare, in primis, il menù del SICOGE con apposita funzione (denominata "Cronoprogramma dei pagamenti"), considerando che tale sistema è divenuto ormai strumento indispensabile per tutti gli addetti ai lavori sia presso le Amministrazioni centrali che nelle articolazioni periferiche e che lo stesso già dispone della maggior parte degli elementi necessari per la redazione dei cronoprogrammi, quali, principalmente, le informazioni relative alle fatture di pagamento.

Nel frattempo, alla luce delle indicate difficoltà, gli stessi utenti hanno abbandonato il predetto software o facendo ricorso a schemi tradizionali adattati tramite excel o addirittura sostituendo il cronoprogramma, di cui alla sperimentazione in argomento, con la comunicazione effettuata mensilmente all'IGECOFIP, in applicazione delle disposizioni recate dalle citate Circolari RGS nn. 26 del 2011 e 26 del 2012.

In conclusione, si è evidenziato che nella prima fase della sperimentazione, caratterizzata da un forte e diretto interesse da parte di tutti gli attori coinvolti nell'approfondimento delle problematiche inerenti il passaggio dalla competenza alla cassa, c'è stato un forte coinvolgimento dell'Amministrazione, al fine di individuare e risolvere le criticità emerse, con particolare riferimento all'individuazione dell'atto del dirigente responsabile della spesa che potesse costituire il presupposto dei pagamenti, nonché all'impatto che le modalità di gestione adottate dal Ministero medesimo (tra cui aperture di credito a funzionari delegati, assegnazioni ai sensi della legge n. 908 del 1960) avrebbero avuto su un rendiconto finanziario di sola cassa (decreti di accertamento dei residui, impegni di 62-bis C.G., ed altri adempimenti relativi alla chiusura delle contabilità).

La seconda fase della sperimentazione, invece, sembra essere stata caratterizzata da un'attenuazione dell'interesse, probabilmente dovuta al periodo di incertezza recato dalla modifica della volontà del legislatore ed alla particolare situazione economico-finanziaria verificatasi nel corso del 2012, caratterizzata dal susseguirsi di interventi normativi finalizzati al contenimento della spesa pubblica che hanno conseguentemente concentrato l'attenzione dell'Amministrazione verso le contingenze determinate da tale contesto.

Ministero della difesa

In ossequio a quanto disposto dal richiamato decreto 31 dicembre 2011, vengono infine illustrate le attività poste in essere dal Dicastero della difesa in merito all'attuazione della sperimentazione del bilancio di cassa.

E' da premettere che il Dicastero, fin dal 2010, creando un apposito gruppo di lavoro con rappresentanti di tutti i Centri di responsabilità, nonché degli Organi Programmatori di primo livello, ha svolto una serie di riunioni, ponendo in essere un'attività propedeutico/ricognitoria di tutte le attività di interesse, con particolare riferimento alla quantificazione dei residui passivi ancora da smaltire e alla predisposizione dei piani finanziari di pagamento.

E' emerso infatti, fin dalle prime battute, che uno dei problemi principali da risolvere consisteva nella quantificazione finanziaria della mole dei residui ancora

pendenti, circostanza che avrebbe vanificato, senza un adeguato intervento, tutte le successive attività di sperimentazione.

E' il caso di sottolineare che, per il Ministero della difesa, la creazione dei residui passivi è diretta conseguenza:

- dell'attribuzione, in base all'attuale sistema normativo, ad un unico "dominus", rappresentato dallo Stato Maggiore della Difesa, del coordinamento dell'attività di programmazione finanziaria ed economica di tutto il comparto Difesa;
- dei tempi di definitiva approvazione:
 - dei decreti di variazione concernenti riassegnazioni di entrate;
 - dei decreti di variazione concernenti riparti di fondi;
 - del provvedimento di assestamento del bilancio

tutte circostanze che posticipano la fase dell'impegno agli ultimissimi mesi dell'anno.

L'Amministrazione ha, peraltro, sempre fornito la propria disponibilità a collaborare con il Dipartimento della Ragioneria generale, tramite il coesistente Ufficio centrale del bilancio, affinché, attraverso opportune e necessarie revisioni, si riconducesse l'ammontare dei residui passivi ad una consistenza più realistica, pur considerando, tuttavia, come già specificato, che non risulta sempre di semplice definizione la tempistica che intercorre tra la fase dell'impegno e quella del pagamento.

Da tale intensa attività ricognitoria è emerso che la maggior parte dei residui venivano identificati nell'area di competenza del Centro di responsabilità "Segretariato Generale" cui fanno capo tutte le Direzioni generali, con particolare riferimento a quelle deputate all'acquisizione di armi ed armamenti terrestri, navali ed aeronautici.

La somma quantizzata (circa 3 miliardi di euro) ha posto una pesante ipoteca sull'attività futura, dato che le dotazioni di cassa dell'anno ZERO non avrebbero dovuto subire decurtazioni per attività riferite ad anni passati.

In sede di gruppo di lavoro sono state, quindi, esplorate varie ipotesi di cronoprogramma, in corrispondenza di ogni tipologia di spesa, con particolare riferimento ai programmi di spesa di maggior impatto finanziario (pluriennali). A tale proposito, in particolare, dovendo procedere ad una puntuale graduazione nel tempo dei pagamenti da effettuare, si sono riscontrate difficoltà soprattutto in sede di definizione delle date di assunzione e di scadenza delle obbligazioni conseguenti a spese di investimento a carattere pluriennale.

Nel corso dei lavori del gruppo di lavoro sono state analizzate varie ipotesi di nuovi format documentali in base alle indicazioni fornite dalla Ragioneria generale (piano finanziario dei pagamenti, atto presupposto) e sono state analizzate le procedure informatiche discendenti previste dal manuale "Sistema Sperimentazione Bilancio di Cassa - fase di assestamento, versione del maggio 2010".

Successivamente, sempre nel corso del 2010 e fino ai primi mesi del 2011, sono state attivate, per ogni Centro di responsabilità, le utenze informatiche relative al portale di sperimentazione del bilancio di cassa (attivato dal MEF per l'occasione) e si è proceduto al caricamento dei residui ed alla definizione dei primi piani finanziari dei pagamenti, i cui effetti, per alcuni capitoli di spesa, si riverberano fino all'anno corrente (2013).

A tutt'oggi permane, non ancora risolto, il problema di come partire nell'anno ZERO con i residui degli anni precedenti.

Come specificato in precedenza, l'ammontare dei residui generatisi nel corso degli anni, stimati orientativamente in 3 miliardi di euro, non permette di calibrare adeguatamente i cronoprogrammi dell'anno in corso, dato che spesso la cassa dell'anno attuale viene utilizzata per soddisfare impegni assunti in precedenza.

Sul piano pratico, con riferimento al "cronoprogramma dei pagamenti" si evidenzia che la sperimentazione in oggetto ha riguardato specificamente alcune aree quali:

- Centro di responsabilità del Segretariato Generale;
- Centro di responsabilità dell'Esercito;
- Centro di responsabilità della Marina;
- Centro di responsabilità dell'Aeronautica;
- Centro di responsabilità dell'Arma dei carabinieri.

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 riscrittura 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.

È possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
dai siti Internet
www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN 2239-0928