



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015

Allegato

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



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2015

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 il 10 aprile 2015

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 legislativo 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, degli altri enti territoriali e degli enti pubblici non territoriali.

Il presente rapporto riguarda gli atti e le azioni poste in essere nel corso dell'anno 2014 e si compone di cinque parti.

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

Infine, nella quinta parte del Rapporto si esaminano gli effetti di alcune disposizioni di riorganizzazione delle amministrazioni centrali che hanno comportato la revisione dei relativi programmi di spesa, centri di responsabilità amministrativa e centri di costo, nonché le attività svolte per la sperimentazione degli effetti derivanti dall'adozione di un bilancio «a base zero».

INDICE

I.	IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA	1
I.1	Il ciclo e gli strumenti della programmazione finanziaria.....	1
I.2	La Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).....	3
I.3	L'armonizzazione dei sistemi contabili e il piano dei conti integrato	5
I.4	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti non territoriali (articolo 2).....	7
I.5	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti territoriali (articolo 2)	12
I.6	Il sistema di monitoraggio unitario della politica di coesione	13
II.	IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI.....	15
II.1	Le relazioni ed i rapporti di monitoraggio da parte del MEF	15
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.....	16
II.3	Gli adempimenti di cui all'articolo 48.....	16
III.	LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA.....	17
III.1	La definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi (articolo 44).....	17
III.2	La programmazione finanziaria (Articolo 46).....	17
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)	17
IV.	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE	19
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).....	19
	Decreto Legislativo 29 dicembre 2011, n. 228.....	19
	Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229	21
	Provvedimenti attuativi del decreto legislativo n. 229/2011	22
IV.2	Le delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato e per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articoli 40 e 42).....	24
	La delega dell'articolo 40 lettera e)	25
	La delega dell'articolo 40 lett. g).....	28
	La delega dell'articolo 40 lett. n)	28
	Gli approfondimenti sulla tesoreria.....	29
	La delega al Governo per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articolo 42).....	29

V.	ULTERIORI INTERVENTI RELATIVI AL BILANCIO DELLO STATO	33
V.1	La sperimentazione per l'adozione di un bilancio «a base zero»	33
V.2	Gli effetti della riorganizzazione delle amministrazioni centrali sul bilancio dello stato	34

I. IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA

I.1 IL CICLO E GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

Nel corso del 2014 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 8 aprile 2014. 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, 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 metodologica allegata al DEF 2014 ha illustrato i criteri previsivi adottati per le stime macroeconomiche e di finanza pubblica, tracciando le modifiche più rilevanti intervenute tra il DEF 2013 e quello del 2014. Si segnala, in particolare, un aggiornamento su come viene condotta l'analisi di sensitività alla crescita economica (ossia, come si misura l'impatto sui principali obiettivi di bilancio e sul debito pubblico di scenari di crescita alternativi), nonché la metodologia utilizzata per la proiezione del prodotto potenziale nel medio periodo. E' stata

rivista, in alcuni punti, anche la sezione della Nota relativa ai quadri previsivi del Conto delle Amministrazioni Pubbliche (AP), suddivisi per voce economica. In particolare, dal lato delle entrate si segnala l'aggiornamento relativo alle entrate contributive; dal lato delle spese, l'aggiornamento ha riguardato le voci relative alle "prestazioni sociali in denaro" con i relativi riquadri, gli interessi passivi e le altre spese correnti.

La disciplina europea in materia di regole fiscali e di bilancio è stata rafforzata negli ultimi anni con l'approvazione dei regolamenti UE n.1173/2011, n.1174/2011, n. 1175/2011, n. 1176/2011, n. 1177/2011 e la Direttiva n. 2011/85/UE (c.d. *six pack*), con la sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (cui fa parte il *Fiscal Compact*) e dall'approvazione dei regolamenti UE n. 472/2013 e n. 473/2013 (c.d. *two pack*). Nel rispetto degli obblighi europei, con la legge n. 6 agosto 2013, n. 96 è stata conferita al Governo la delega per il recepimento, tra l'altro, della direttiva n. 2011/85/UE sui requisiti minimi dei quadri di bilancio degli Stati membri. Tale direttiva stabilisce alcuni standard per la redazione delle statistiche e dei conti economici che gli Stati membri devono introdurre all'interno dei loro ordinamenti, al fine di garantire la piena efficacia della procedura di sorveglianza multilaterale e la qualità e solidità delle politiche fiscali adottate a livello nazionale. La direttiva richiede, inoltre, l'adozione a livello nazionale di regole fiscali numeriche - in particolare per quanto riguarda la spesa - che agevolino il rispetto degli obblighi europei e stabilisce che il controllo sull'osservanza di tali regole sia eseguito da organismi indipendenti od organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri. Quanto alle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica, la direttiva richiede che queste siano basate sulle informazioni più aggiornate e siano oggetto di una valutazione periodica e imparziale, a fronte della quale, qualora emergano deviazioni significative che si ripercuotono sulle previsioni macroeconomiche di almeno quattro anni consecutivi, il Governo intraprenda le azioni necessarie e le renda pubbliche. Sulla base della suddetta delega, è stato predisposto il decreto legislativo di recepimento 4 marzo 2014, n. 54 recante "Attuazione della direttiva 2011/85/UE relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri", con il quale, tra l'altro, si modifica la legge di contabilità e finanza pubblica 31.12.2009, n. 196. In particolare, viene introdotto nella legge di contabilità l'articolo 10 ter che disciplina la relazione Governo e Ufficio parlamentare di bilancio - istituito dall'articolo 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n.1 - in ossequio alla previsione contenuta nel comma 6 dell'articolo 4 della predetta Direttiva n. 2011/85, per l'interlocuzione sulle previsioni riportate nei documenti di programmazione economica e finanziaria. Nello specifico, l'Ufficio parlamentare di bilancio provvede alla validazione delle previsioni macroeconomiche su cui si basano i programmi di bilancio nazionali a medio termine e i progetti di bilancio. Inoltre, è previsto che se i risultati della valutazione dovessero evidenziare un errore significativo che si ripercuota sulle previsioni macroeconomiche per un orizzonte di almeno quattro anni consecutivi, il Governo trasmette una relazione al Parlamento nella quale indica le ragioni dello scostamento e le eventuali azioni che intende intraprendere. Successivamente, dopo l'approvazione del decreto legislativo n. 54, in data 15 settembre 2014 è stato siglato un protocollo d'intesa che disciplina le modalità di trasmissione, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze all'Ufficio parlamentare di bilancio, delle informazioni necessarie alla certificazione delle previsioni macroeconomiche e della valutazione sulla finanza pubblica.

Nel mese di ottobre 2014 è stato predisposto il Documento Programmatico di Bilancio per il 2015 (DPB). Il DPB, previsto dal citato 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 DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (BDAP)

L'articolo 13 della legge n. 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 il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (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 n. 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 n. 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.

Quest'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)

All'inizio del 2014 è entrato in esercizio il Portale della Banca dati delle Amministrazioni Pubbliche, punto di accesso tecnologicamente evoluto attraverso il quale l'informazione presente nella banca dati è stata resa accessibile ai primi utenti esterni: alle Commissioni Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della

Repubblica; alle Amministrazioni Centrali; ai soggetti del monitoraggio Opere Pubbliche di cui al decreto legislativo n. 229/2011 e, prossimamente, alla Corte dei Conti, alla Presidenza del Consiglio, alla Guardia di finanza, con cui sono in fase di prossima definizione protocolli di intesa finalizzati alla fruizione delle informazioni di interesse. Giova ricordare come il portato della legge n. 196/2009 riservi alla BDAP il ruolo di tramite dell'informazione certificata di finanza pubblica; all'ampliarsi delle fonti in numero e tipologia, questo canale potrà superare l'identificazione dipartimentale, proponendosi come strumento del nostro Ministero per la condivisione delle proprie fonti certificate con il Parlamento.

Al 4 dicembre 2014 risultavano censite in BDAP circa 6.500 utenze.

L'apertura ad utenze esterne del Portale BDAP è stata resa possibile dal progressivo consolidarsi di obiettivi convergenti all'avanzamento completo del progetto. L'approccio esecutivo, quindi, è rimasto coerentemente legato ad una visione strategica di insieme: partendo dall'analisi dei fabbisogni informativi espressi nella legge di contabilità, è stata costruita una solida documentazione tecnica di progetto sulla base della quale implementare le attività informatiche secondo criteri di priorità.

Una seconda importante verifica cui la *governance* informatica di progetto consente di ottemperare è quella di attinenza della singola istanza elaborativa al perimetro, vasto ma non infinito, che la legge di contabilità assegna alla BDAP; lo strumento Banca dati, essendo ormai integrato nelle prassi operative RGS, viene talvolta interpellato come veicolo di risoluzione di esigenze informative contingenti ed estemporanee. Per evitare perturbazioni progettuali, il perimetro delle azioni da intraprendere, pur costantemente soggetto a costante revisione critica da parte del gruppo di lavoro, segue lo schema primario imposto dalla legge n. 196/2009.

Nel 2014, inoltre, si è dato il via ad attività preliminari di costruzione della sezione "*open data*" del Portale BDAP, destinata ad ospitare innanzitutto la mole di informazioni a vario titolo pubblicate oggi sul sito istituzionale RGS, riconducendole tutte alla unica fonte produttiva, per razionalizzare gli indirizzamenti e sottolineare ulteriormente la loro comune origine certificata. Già oggi, infatti, nel sito web della Ragioneria Generale dello Stato sono resi accessibili numerosi dati e documenti che permettono al pubblico di avere informazioni dettagliate e certificate, provenendo tutte dal mondo della *business intelligence* la cui gestione prevede rigide metriche di qualità e validazione. A titolo di esempio si menzionano l'applicazione "bilancio in rete" e i report riferiti all'iniziativa "open data G8" che rendono disponibili in modo massivo e in formato elaborabile i dati del bilancio dello Stato con riferimento alle diverse fasi del ciclo di bilancio.

In questa fase realizzativa della Banca Dati, alla gestione del Portale, dei suoi contenuti e dei suoi accessi si affianca la costruzione di nuovi progetti. Solo per citare quelli concretizzati nel 2014:

- è stato completato il recupero dei dati storici dal 2006 al 2012 dei movimenti dei funzionari delegati di contabilità ordinaria dal Sistema SICOGE;
- dal novembre 2014 è attiva ed in via di completamento la registrazione sulla Banca Dati di 1.217 funzionari delegati di contabilità ordinaria delle Amministrazioni centrali che utilizzano la procedura dei pagamenti telematici;
- sono state acquisite, nell'ambito dello sviluppo della Fatturazione Elettronica della P.A., le informazioni riguardanti l'aspetto normativo e i

sistemi di interfaccia, quali il Sistema di interscambio, SDI, la PCC e Sicoge e il progetto sta per intraprendere attività di dialogo con i sistemi sopramenzionati;

- dal mese di agosto il Portale BDAP riserva uno spazio alle registrazioni dei soggetti di cui al decreto legislativo n. 229/2011 per le finalità del monitoraggio delle opere pubbliche. È in corso un'attività di integrazione di basi dati (anagrafica CUP della Presidenza del Consiglio dei Ministri e anagrafica CIG dall'ANAC, ex AVCP) che dovrebbe portare ad una maggiore comprensione dei confini di un argomento vasto ed eterogeneo come le opere pubbliche;
- è stato portato avanti inoltre il progetto relativo alla creazione di indicatori finanziari della contabilità degli Enti derivati dalla interpretazione integrata dei dati SIOPE e delle principali grandezze economiche finanziarie deducibili dai Certificati di Conto Consuntivo del Ministero dell'Interno su dati di competenza; l'analisi è stata concertata con i servizi Ispettivi RGS, al fine di migliorare l'individuazione, già in fase di predisposizione del programma ispettivo, degli Enti con problemi di bilancio, come previsto dall'articolo 5 del decreto legge 6 settembre 2011, n. 149;
- si è conclusa poi l'acquisizione dei bilanci per gli esercizi 2011-2013 delle Regioni di fonte Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF), secondo tracciati già gestiti;
- nell'ambito della Spesa Statale Regionalizzata è stata portata avanti un'interessante modifica del Cruscotto ad essa collegato, che permette l'aggiornamento dei *dashboard* pubblicati in Banca Dati in maniera automatica rispetto alla modifica delle informazioni contenute nell'applicazione GSSR, ferma restando la facoltà dell'ufficio competente di decidere il momento opportuno nel quale pubblicare sul portale della BDAP il dato gestionale.

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

La legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e di finanza pubblica), come successivamente modificata, in particolare, dalla legge 7 aprile 2011, n. 39, ha inteso razionalizzare e potenziare il complesso delle regole e delle procedure che presidono il sistema delle decisioni di bilancio, aggiornandolo alla luce delle novità emerse in tema di *governance* economica europea e del nuovo assetto dei rapporti economici e finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali derivante dall'attuazione del federalismo fiscale.

Infatti, la richiamata normativa reca un'articolata riforma della contabilità e della finanza pubblica, che persegue molteplici finalità, come ad esempio, la definizione di strumenti più funzionali al perseguimento dei vincoli di bilancio derivanti dall'ordinamento comunitario, disciplinando al contempo le attività di programmazione, monitoraggio e controllo della spesa.

La legge estende il perimetro delle norme quadro di contabilità al complesso delle amministrazioni pubbliche, sia intervenendo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili delle Pubbliche Amministrazioni, sia dettando nuove norme in ordine alla procedure di definizione degli obiettivi di finanza pubblica.

In tale prospettiva, stabilisce che tutte le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con le procedure ed i criteri stabiliti dall'Unione europea, e ne condividono le conseguenti responsabilità.

Il ciclo di bilancio e gli strumenti della programmazione sono rideterminati nella nuova legge di contabilità nei contenuti e nelle procedure di formazione, tenendo conto del ruolo dei diversi livelli istituzionali nel perseguimento degli obiettivi finanziari, anche attraverso la previsione di un'apposita delega per l'armonizzazione dei sistemi contabili.

Con la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione", sono state dettate le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, la legge ribadisce l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di concorrere ad assicurare l'equilibrio dei bilanci, specificando che tale equilibrio corrisponde all'obiettivo di medio termine, ossia al valore del saldo strutturale (inteso come saldo del conto consolidato delle PA corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e temporanee) individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea.

In tale processo di armonizzazione - al fine di perseguire la qualità e la trasparenza dei dati di finanza pubblica, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il sistema europeo dei conti nell'ambito delle rappresentazioni contabili - va segnalato che, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettera a), del decreto legislativo n. 91/2011, è stato, altresì, emanato il decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013, n. 132, recante il regolamento concernente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche.

Ai fini dell'adozione, a partire dal 1° gennaio 2015, del piano dei conti disciplinato da detto d.P.R., è stato realizzato nel 2014 uno specifico periodo di sperimentazione, mirato alla verifica dell'effettiva rispondenza del sistema classificatorio integrato (finanziario, economico e patrimoniale) delineato dal piano dei conti, in termini di esaustività e correttezza formale e sostanziale delle voci incluse nei suoi tre moduli.

La scelta degli enti che hanno aderito a tale sperimentazione, operata in modo da assicurare la copertura di tutti i sottosettori della pubblica amministrazione (amministrazioni centrali e locali ed enti di previdenza e assistenza sociale), ha preso in considerazione la rilevanza e la significatività del bilancio degli stessi in termini di spesa.

Il piano dei conti, così definito e integrato in itinere sulla base delle istanze pervenute nell'ambito di detto processo di sperimentazione e di quello previsto dal decreto legislativo n. 118/2011, rappresenta l'elemento di coordinamento tecnico sostanziale del processo di armonizzazione delle pubbliche amministrazioni italiane. Il piano dei conti verrà applicato in misura graduale a partire dal biennio 2015-2016 dall'insieme delle amministrazioni pubbliche territoriali e non territoriali in contabilità finanziaria - ad esclusione di quelle rientranti nel bilancio dello Stato per il quale si è in attesa della specifica delega prevista dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 - e rappresenta l'elemento di congiunzione tra i sistemi contabili di tali amministrazioni e quelli delle amministrazioni in contabilità economico-patrimoniale.

Attraverso il piano dei conti si obietta:

- l'omogeneità di classificazione delle scritture finanziarie, economiche e patrimoniali delle amministrazioni pubbliche in contabilità finanziaria assicurando, al contempo, la necessaria raccordabilità di tali scritture con il sistema europeo dei conti, conformemente a quanto previsto in ambito nazionale dalle leggi n. 196/2009 e n. 42/2009 e in ambito sovranazionale dalla Direttiva n. 2011/85/UE del Consiglio della UE;
- l'adozione della contabilità economico-patrimoniale, per le amministrazioni in contabilità finanziaria, mediante un sistema trasparente di correlazioni in partita doppia tra contabilità finanziaria e contabilità civilistica;
- il consolidamento dei conti pubblici in termini di cassa. Al riguardo appare utile richiamare Il d.m. 27 marzo 2013, recante "Criteri e modalità di predisposizione del budget economico delle Amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica", il quale prevede uno specifico allegato tassonomico, ai fini della predisposizione del rendiconto di cassa, la cui struttura è tratta da quella del piano finanziario del piano dei conti integrato;
- l'armonizzazione del sistema di classificazione delle Università con quello delle amministrazioni territoriali e non territoriali, soggette ai decreti legislativi nn. 91/2011 e 118/2011. Per le Università è prevista, infatti, l'adozione di un comune piano dei conti definito di concerto tra Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e Ministero dell'economia e delle finanze;
- il raccordo tra i conti delle amministrazioni soggette al Titolo I del Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e quelle rientranti nel comparto sanitario, di cui al Titolo II dello stesso decreto legislativo;
- l'armonizzazione degli schemi di bilancio previsti dalle norme che insistono sul processo di armonizzazione. L'individuazione delle variabili rappresentate negli schemi di bilancio avviene, infatti, in coerenza con i livelli del piano dei conti che, dal punto di vista della classificazione economica delle spese e delle entrate, assicura la raccordabilità tra gli schemi di bilancio previsti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e quelli oggetto del regolamento da attuarsi in esecuzione dell'articolo 4, comma 3, lettera b), dello stesso decreto legislativo n. 91/2011;
- l'aggiornamento delle codifiche SIOPE, conformemente a quanto previsto dall'articolo 8 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

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

L'articolo 13 della legge n. 243/2012 prevede che i bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali che adottano la contabilità finanziaria si considerano in equilibrio quando, sia in fase di previsione che di rendiconto, registrano un saldo non negativo in termini di cassa e di competenza tra le entrate finali e le spese finali. Ai fini della determinazione del saldo, l'avanzo di amministrazione può essere utilizzato, nella misura di quanto effettivamente realizzato, solo successivamente all'approvazione del rendiconto e comunque nel rispetto di eventuali condizioni e limiti previsti che saranno previsti dalla legge dello

Stato, mentre i bilanci delle amministrazioni pubbliche non territoriali che adottano, esclusivamente, la contabilità economico-patrimoniale si considerano in equilibrio quando risultano conformi ai criteri che saranno stabiliti con legge dello Stato.

La richiamata disposizione in materia di pareggio di bilancio si innesca nel processo di armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, introdotto dall'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e disciplinato - per quanto attiene in particolare alle amministrazioni pubbliche diverse da quelle statali, con esclusione delle regioni, degli enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale - dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, recante "Disposizioni di attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili". Tale norma ha disposto l'introduzione di regole contabili uniformi (vedasi i principi contabili allegati al decreto legislativo n. 91/2011), di un comune piano dei conti integrato, la definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi (cfr. dPCM 12/12/2012 "Definizione delle linee guida generali per l'individuazione delle Missioni delle Amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91") coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale (elaborati nell'emanando nuovo regolamento di contabilità per gli enti in regime di contabilità finanziaria), nonché la definizione di un sistema di indicatori di risultato misurabili e semplici, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni. Relativamente all'individuazione delle missioni di spesa delle amministrazioni pubbliche, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 dicembre 2012, recante "Definizione delle linee guida generali per l'individuazione delle missioni delle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91", ha definito i criteri e le modalità di uniforme classificazione delle missioni delle amministrazioni pubbliche, cui è seguita la circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 23 del 13 maggio 2013.

Per assicurare il consolidamento ed il monitoraggio dei conti pubblici, in attuazione di quanto previsto dal comma 2 dell'articolo 16 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, per le amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica il Ministro dell'economia e delle finanze ha, inoltre, emanato, in data 27 marzo 2013, un apposito decreto con il quale sono stati stabiliti i criteri e le modalità di predisposizione del budget economico, ai fini del raccordo dello stesso con gli analoghi documenti previsionali predisposti dalle amministrazioni pubbliche che adottano la contabilità finanziaria. Per favorire l'applicazione e la predisposizione dei documenti contabili in argomento, è stata predisposta l'apposita circolare RGS n. 35 del 22 agosto 2013.

Per adempiere alla previsione di cui all'articolo 4, comma 3, lettera b), del decreto legislativo n. 91 del 2011 - che demanda ad uno o più regolamenti da emanarsi su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze la revisione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97 (Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70), da adottarsi tenendo conto del sistema di classificazione delle spese e delle entrate di cui al Titolo III del medesimo decreto legislativo- è stato predisposto da un apposito Gruppo di lavoro individuato con

Determina del Ragioniere generale dello Stato del 13 febbraio 2012 uno schema di regolamento.

Tale schema di regolamento è suddiviso in nove Titoli dedicati, rispettivamente, alle disposizioni generali (Titolo I), al bilancio di previsione, alla gestione economico-finanziaria ed alla rendicontazione (Titolo II), alla gestione patrimoniale (Titolo III), all'attività negoziale (Titolo IV), alle spese delegate, alla resa dei conti ed uffici decentrati (Titolo V), al sistema di scritture (Titolo VI), ai sistemi di controllo (Titolo VII), alle disposizioni particolari (Titolo VIII) ed alle disposizioni diverse e finali (Titolo IX) e consta di 97 articoli e di 16 allegati. Il medesimo schema di regolamento prevede, tra l'altro, che le amministrazioni pubbliche interessate sono tenute a conformare la propria gestione ai principi contabili generali di cui all'allegato 1 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 (che esplicita in 24 punti il contenuto dei principi contabili generali di veridicità, correttezza, neutralità o imparzialità, attendibilità, significatività e rilevanza, chiarezza o comprensibilità, trasparenza, pubblicità, coerenza, congruità, annualità, continuità, prudenza, costanza, unità, universalità, integrità, comparabilità, flessibilità, verificabilità, prevalenza della sostanza sulla forma, competenza finanziaria, competenza economica, equilibrio di bilancio). Lo stesso schema di regolamento dispone, poi, che, fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, comma 2, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, le amministrazioni pubbliche conformano i propri ordinamenti contabili ai principi contabili applicati di cui all'articolo 4, comma 3, lettera c), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, 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 amministrazioni pubbliche, al quale si conformano i relativi regolamenti di contabilità.

Lo schema di provvedimento in questione è stato trasmesso, alla Corte dei conti, al fine di acquisire il preventivo parere. Al riguardo, occorre segnalare, altresì, che le Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede consultiva, nell'adunanza del 2 marzo 2015, hanno esaminato tale provvedimento e, hanno comunicato il proprio parere con lettera del 19 marzo 2015, segnalando alcune osservazioni attualmente alla valutazione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Si evidenzia, inoltre, che, in attuazione all'articolo 25, comma 1, del soprarichiamato decreto legislativo n. 91 del 2011 - al fine di valutare gli effetti derivanti da un avvicinamento tra contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale, in data 1° ottobre 2013 è stato emanato il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, che disciplina un'attività di sperimentazione, della durata di due esercizi finanziari, avente ad oggetto la tenuta della contabilità finanziaria sulla base di una nuova configurazione del principio della competenza finanziaria (c.d. principio contabile applicato della "competenza finanziaria potenziata"), secondo la quale le obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate, che danno luogo a entrate e spese, 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.

Per effetto di alcune proroghe, detta sperimentazione è stata effettivamente avviata proprio con l'esercizio 2015. Infatti, con la specifica Determina del Ragioniere Generale dello Stato del 16 ottobre 2014, adottata in attuazione di quanto previsto dall'articolo 2, comma 1, del suddetto decreto del 1° ottobre 2013,

sono stati individuati gli enti partecipanti, previa acquisizione dei rispettivi assensi dei Ministeri vigilanti. Con finalità di supporto, ad ottobre 2014 è stato costituito un team all'interno dell'Ispettorato generale di finanza - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, il quale ha predisposto in data 30 ottobre 2014 un compiuto documento, contenente le indicazioni operative per il primo avvio del processo di sperimentazione, diretto alle amministrazioni coinvolte. Successivamente, alla conclusione della fase istruttoria funzionale alla predisposizione del bilancio di previsione sperimentale 2015, sono stati programmati degli incontri con le suddette amministrazioni per l'esame delle criticità riscontrate e la valutazione della prima fase di sperimentazione. Le pubbliche amministrazioni, in contabilità finanziaria, coinvolte nella sperimentazione, sono:

- Istituto nazionale di astrofisica (INAF);
- Agenzia nazionale per i servizi sanitari (AGENAS);
- Autorità portuale di Ancona;
- Cassa conguaglio per il settore elettrico (CCSE).

Il processo sperimentale del nuovo principio contabile applicato prevede una fase di riaccertamento straordinario dei residui al 31/12/2014, con appostazione in bilancio in un Fondo pluriennale vincolato delle risorse accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive giuridicamente perfezionate, ma aventi la caratteristica di esigibilità in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

Durante l'esercizio della sperimentazione si prevede l'implementazione di un sistema contabile unico e la contestuale redazione di duplici documenti di bilancio: uno schema di bilancio di previsione e di rendiconto in applicazione delle discipline contabili vigenti, aventi valore a tutti gli effetti giuridici; uno schema di bilancio di previsione e di rendiconto sperimentali. Entrambi gli schemi sono sottoposti all'approvazione degli organi di amministrazione e controllo.

In considerazione dei risultati di detta sperimentazione, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze si può provvedere all'aggiornamento del principio contabile applicato della competenza finanziaria e alla sua eventuale estensione alle altre amministrazioni pubbliche, disponendo, ove necessario, con il medesimo provvedimento, i conseguenti adeguamenti delle connesse disposizioni del regolamento di cui trattasi.

Nel predetto decreto del 1° ottobre 2013 è stato anche previsto che, in fase di prima attuazione e nelle more dell'emanazione del provvedimento legislativo recante la revisione del decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97, le amministrazioni pubbliche, in regime di contabilità finanziaria (non coinvolte nella sperimentazione), predispongano in sede di bilancio di previsione e di rendiconto, 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 decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 12 dicembre 2012 e nella citata circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 23 del 13 maggio 2013.

Sempre in tema di armonizzazione contabile e pareggio di bilancio, nel contesto dei compiti di coordinamento in materia di bilanci delle autonome pubbliche amministrazioni, nella circolare ministeriale relativa ai bilanci di previsione 2015 degli enti pubblici non territoriali, Circolare RGS n. 8/2015, sono state ricordate le disposizioni vigenti in materia di pareggio di bilancio, sottolineando come - fermo restando il rispetto di eventuali norme che stabiliscono ulteriori

condizioni e limiti, con particolare riferimento agli effetti in termini di indebitamento netto - l'avanzo di amministrazione presunto può essere utilizzato soltanto in seguito all'approvazione del rendiconto ai fini della determinazione del saldo e del conseguimento dell'equilibrio. La disposizione, quindi, introduce un criterio esclusivamente formale (approvazione del conto consuntivo) ai fini della possibilità dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione. In altri termini, in virtù del principio del pareggio del bilancio, l'utilizzo delle risorse iscritte nell'avanzo può, sotto la responsabilità dell'Amministrazione, anche essere ammessa, solo nei casi presenti caratteri di precisione e certezza, tali da escluderne la presunzione. Così, ad esempio, si può richiamare il caso di risorse destinate alla realizzazione di progetti pluriennali la cui entrata, accertata in esercizi finanziari precedenti, confluisce necessariamente nella parte vincolata dell'avanzo di amministrazione mentre, sul versante della spesa, la programmazione può interessare più esercizi successivi.

Per quanto concerne, altresì, l'attività già svolta per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Università, si rappresenta 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 quale nel prevedere, all'articolo 1, che "al fine di garantire trasparenza e omogeneità dei sistemi e delle procedure contabili, di consentire l'individuazione della situazione patrimoniale e la valutazione dell'andamento complessivo della gestione, le università adottano un sistema di contabilità economico-patrimoniale e analitica", statuisce all'articolo 7, comma 3, che "le università adottano il sistema di contabilità economico-patrimoniale e il bilancio unico d'ateneo, nonché i sistemi e le procedure di contabilità analitica, entro il 1° gennaio 2015".

Il successivo articolo 2 prevede, inoltre, che 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 di quanto sopra richiamato, si fa presente che 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 2, in tema di equilibrio dei bilanci, prevede che “il bilancio preventivo unico d’ateneo deve essere approvato garantendone il pareggio. Nel budget economico del bilancio unico d’ateneo di previsione annuale autorizzatorio si possono utilizzare riserve patrimoniali non vincolate al momento di predisposizione del bilancio per assorbire eventuali disequilibri di competenza. La gestione dell’ateneo deve perseguire il mantenimento nel tempo di condizioni di equilibrio economico, finanziario e patrimoniale”. In tale contesto si rappresenta, inoltre, per quanto attiene alla classificazione della spesa per missioni e programmi per le richiamate università, è stato emanato il decreto interministeriale Miur/Mef n. 21 del 16 gennaio 2014.

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

Il processo di armonizzazione contabile degli enti territoriali è stato definito, in attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante i principi e i criteri direttivi per l’attuazione del federalismo fiscale e tenendo in considerazione le disposizioni della nuova legge di contabilità e finanza pubblica, la legge 31 dicembre 2009, n. 196, dal decreto legislativo n. 118/2011 del 23 giugno 2011 recante “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

L’armonizzazione contabile degli enti territoriali è stata oggetto di una sperimentazione triennale, a decorrere dal 1° gennaio 2012, che ha consentito l’emanazione del testo definitivo della riforma, costituito dal decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126 correttivo e integrativo del decreto legislativo n. 118 del 2011, entrata in vigore il 1° gennaio 2015.

Pertanto, il percorso di definizione della riforma contabile degli enti territoriali risulta concluso.

Il 16 dicembre 2014 è stato emanato il Decreto del Ministro dell’Economia e delle Finanze n. 83647 che disciplina le modalità di organizzazione e di funzionamento della Commissione per l’armonizzazione degli enti territoriali istituita dall’articolo 3-bis del citato decreto legislativo n. 126 del 2014, con il compito di promuovere l’armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali, esclusi gli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale e di garantire l’aggiornamento degli schemi di bilancio, dei principi contabili, del piano dei conti integrato, e degli altri allegati previsti da tale decreto, in considerazione del processo evolutivo delle fonti normative e alle esigenze del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici.

Dal 2015 tale struttura seguirà l’applicazione della riforma da parte degli enti territoriali, subentrando al gruppo di lavoro che, presso la Ragioneria Generale dello Stato, ha seguito la sperimentazione prevista dal decreto legislativo n. 118 del 2011. Il gruppo sperimentazione ha continuato nel corso del 2014 gli incontri settimanali per svolgere le seguenti attività:

- comunicazioni e istruzioni ai referenti della sperimentazione;
- esame delle proposte e delle segnalazioni dei referenti della sperimentazione;

- risposte ai quesiti;
- esame dei bilanci sperimentali;
- incontri con i referenti della sperimentazione;
- integrazione dei principi contabili applicati;
- aggiornamento degli schemi di bilancio.

In tale ambito sono state predisposte anche le risposte alle richieste di parere per le osservazioni delle Commissioni parlamentari competenti in materia.

I.6 IL SISTEMA DI MONITORAGGIO UNITARIO DELLA POLITICA DI COESIONE

Nell'ambito delle informazioni che confluiscono alla BDAP rientrano quelle sul monitoraggio (previsto dall'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, modificato dall'art 1, comma 670 della legge 23 dicembre 2014 n. 190) degli interventi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2014/2020 a valere sui fondi strutturali, sul FEASR e sul FEAMP, nonché degli interventi complementari previsti nell'ambito dell'Accordo di partenariato finanziati dal Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183.

Il monitoraggio in questione è assicurato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato attraverso le funzionalità del proprio sistema informativo.

Tale sistema, sviluppatosi nel corso delle programmazioni comunitarie 2000/2006 e 2007/2013, in linea con il principio dell'unificazione della politica regionale, rileva i dati di programmazione ed attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi comunitari, dei programmi finanziati dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS); dei programmi attuativi del "Piano di Azione Coesione" finanziati dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dei programmi Ue e consente una visione integrata dell'andamento complessivo della politica regionale italiana.

Il dettaglio di rilevazione è l'unità progettuale opportunamente codificata con il codice CUP e, laddove obbligatorio, con il codice CIG. I dati di attuazione rilevati sono finanziari, fisici e procedurali e a questi si aggiungono anche i dati anagrafici dei vari soggetti collegati ai progetti.

Per ogni progetto vengono rilevati oltre 220 occorrenze. Al 31 dicembre 2014 sono presenti in Banca dati oltre 727 mila progetti, afferenti a 103 programmi comunitari e nazionali, per un ammontare di risorse stanziato di oltre 65 miliardi di euro.

Sulla base del nuovo contesto programmatico 2014/2020 si sta procedendo da un lato alla razionalizzazione e semplificazione di alcune procedure di rilevazione dei dati grazie anche alla interoperabilità con altri sistemi informativi e dall'altro lato si provvederà a richiedere nuovi dati di interesse nazionale e comunitario.

La semplificazione sarà, comunque accompagnata da un rafforzamento dei controlli della qualità delle informazioni.

II. IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

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

Nell'anno 2014 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.

Dall'anno 2013 le amministrazioni pubbliche centrali inserite nell'elenco ISTAT pubblicato annualmente sulla Gazzetta Ufficiale sono tenute all'invio telematico alla Ragioneria generale dello Stato dei dati di cassa mensili, 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.

Nell'anno 2014 l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche ha subito modifiche consistenti a seguito all'adozione del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali definito nel Regolamento UE n. 549/2013 (SEC 2010) che ha comportato la revisione del perimetro delle Amministrazioni Pubbliche sulla base degli sviluppi del Sistema dei conti e dei conseguenti aggiustamenti metodologici. Per questo motivo si è proceduto ad organizzare la rilevazione dei dati di cassa delle unità istituzionali inserite nel sotto-settore delle Amministrazioni Centrali da settembre 2014 che saranno introdotte nel conto di cassa delle Amministrazioni Centrali da gennaio 2015, nonché ad analizzare e monitorare i dati inviati dalle amministrazioni già accreditate.

La procedura pianificata per la rilevazione mensile dei dati di cassa ha operato correttamente e circa il 75% delle amministrazioni hanno adempiuto al dettato normativo. Per le quelle non ancora accreditate sono in corso le attività per la risoluzione delle varie criticità presentatesi.

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 2014. 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 2014, nell'ambito delle attività del gruppo di lavoro inter-istituzionale coordinato dal Dipartimento della RGS sul partenariato pubblico-privato (PPP) si è perfezionato un set di informazioni sulle operazioni di PPP, sulla base del quale, nel corso del 2015, sarà possibile avviare il monitoraggio puntuale delle operazioni in PPP. Il sistema di monitoraggio utilizzato sarà quello già adottato, dal mese di settembre 2014, per le opere pubbliche all'interno della Banca dati delle AP (articolo 5 del decreto legislativo n. 229/2011).

II.3 GLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ARTICOLO 48

Nel 2014, 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 2013, i primi tre trimestri del 2014.

Sono state predisposte analisi sui dati del 2013 e si è realizzato un *report* contenente il confronto, su base mensile, dei dati inseriti nel *database* relativi al 2012 con le corrispettive informazioni del 2013 quanto a importi (in valore assoluto e in percentuale) e numero di comunicazioni ricevute.

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 2014 è stato istituito presso l'ISTAT un Comitato interistituzionale per il "coordinamento delle attività per il miglioramento della qualità del processo di compilazione delle statistiche di finanza pubblica", cui partecipano anche rappresentanti del MEF. Il gruppo ha definito varie linee di azione e di attività, fra cui figura l'ambito di analisi dedicato alle voci di raccordo fra gli aggregati di finanza pubblica. Gli studi ed i risultati dei lavori che saranno condotti in tale ambito potranno rappresentare un'utile base di partenza per il successivo sviluppo delle attività connesse alla definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi.

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 ("Conto Disponibilità"), in linea con le indicazioni della Banca Centrale Europea.

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.

La Decisione della Banca centrale europea n. BCE/2014/23 "sulla remunerazione di depositi, saldi e riserve in eccesso" e il relativo atto di Indirizzo n. BCE/2014/22, emanati il 5 giugno 2014, hanno introdotto modifiche alla gestione di attività e passività nazionali da parte delle banche centrali nazionali, con riferimento, in particolare, all'ammontare complessivo dei depositi governativi remunerati presso la Banca d'Italia, che attualmente non può superare la soglia individuata nell'importo maggiore tra 200 milioni e lo 0,04% del PIL. Le nuove regole introdotte dalla Banca centrale europea con riguardo alle condizioni di tenuta del Conto Disponibilità sono state recepite nel nostro ordinamento con la Legge di Stabilità 2015, che prevede, fra l'altro, che il perimetro dei depositi governativi soggetti alle disposizioni di politica monetaria sia definito con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Banca d'Italia. Le modifiche procedurali, in linea con le nuove indicazioni della Banca centrale europea, saranno recepite dalla Convenzione con la Banca d'Italia.

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 n. 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 n. 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 228/2011 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.

Rimane inattuata la previsione dell'articolo 8 che 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.

Rimane altresì inattuata la previsione contenuta nell'articolo 2, comma 7, del medesimo decreto legislativo che dispone che, per le opere pubbliche relative alla realizzazione di infrastrutture strategiche e degli insediamenti produttivi di cui alla

Parte II, Titolo III, Capo IV del decreto legislativo n.163/2006, il DPP è costituito dal Programma di cui all'articolo 1, comma 1 della legge n. 443/2001 e all'articolo 161 del decreto legislativo n. 163/2006, integrato con le previsioni di cui agli articoli 3,4,5,6 e 7 del decreto legislativo n. 228/2011.

Da ultimo, anche la Corte dei Conti nel Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica ha denunciato i ritardi nell'adozione delle disposizioni applicative previste dal decreto legislativo n. 228 del 2011 relativi alla valutazione delle opere pubbliche. La Corte ha sottolineato che gli strumenti individuati nel decreto appaiono di grande rilievo ai fini della predisposizione di modalità valutative del fabbisogno infrastrutturale delle Amministrazioni e che è necessario evitare che anche la fase di attuazione amministrativa di tali provvedimenti sia lenta.

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 n. 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'ANAC 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 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:

- 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;
- 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.

È previsto, poi, il definanziamento automatico delle opere in caso di mancato avvio delle stesse. Tale norma dovrà trovare definizione in apposito provvedimento attuativo in cui saranno specificati i tempi ed i modi di avvio differenziati in base alle specificità delle opere.

Provvedimenti attuativi del decreto legislativo n. 229/2011

Circolare RGS dell'8 aprile 2014, n. 14 - Monitoraggio opere pubbliche in attuazione del decreto legislativo del 29/12/2011 n. 229: esplicazione delle modalità operative e prima rilevazione

La Circolare definisce le prime modalità operative del monitoraggio delle opere pubbliche declinando il principio dell'univocità dell'invio delle informazioni introdotto dal decreto legislativo n. 229/2011. In virtù di tale principio i dati richiesti se già presenti - in tutto o in parte - in altre banche dati non sono oggetto di ulteriore invio da parte delle amministrazioni e dei soggetti interessati, ma pervengono al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato direttamente da tali banche dati.

Dal mese di settembre 2014 - data del primo invio delle informazioni al MEF - non sono oggetto d'invio le informazioni sulle opere pubbliche inviate:

- alla Banca dati nazionale dei contratti pubblici (BDNCP) dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC);
- alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica nell'ambito del sistema CUP (Codice Unico di Progetto);
- al Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE) gestito dalla Banca d'Italia per conto del MEF;
- alla Banca Dati Unitaria (BDU) presso il MEF relativa agli interventi finanziati nell'ambito delle politiche comunitarie e di coesione.

Ciò è fattibile grazie all'interazione tra sistemi informativi che rilevano momenti o aspetti differenti della stessa opera pubblica, la cui interconnessione - prima dell'adozione del decreto legislativo n. 229/2011 - risultava impossibile a causa dell'incompatibilità delle informazioni presenti nelle varie rilevazioni.

La circolare fornisce dunque le modalità amministrative e tecniche per assicurare il principio dell'univocità dell'invio basato sul legame gerarchico tra i due principali codici di rilevazione di settore, ovvero:

- il CUP (codice unico progetto, rilasciato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri);

- il CIG (codice identificativo gara, già rilasciato dall'AVCP) prevedendo che lo stesso non possa essere rilasciato dall'ANAC se non in presenza di un CUP valido.

L'associazione tra i due codici consente di unire gli aspetti programmatori e i capitoli di spesa del bilancio dello Stato legati al CUP con le informazioni relative all'affidamento delle opere e ai contratti inerenti al CIG, permettendo di coprire l'intero ciclo di vita dell'investimento.

L'evoluzione del sistema di monitoraggio previsto dal decreto legislativo n. 229/2011 consente in prospettiva l'interconnessione anche con altri sistemi/banche dati che raccolgono informazioni agganciate al CUP e/o al CIG, come ad esempio la fattura elettronica; in tal senso l'articolo 25 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 prevede che, la fattura sprovvista dell'indicazione di CUP e CIG, non possa essere pagata dall'Amministrazione.

Questo tipo di interazioni solleverà sempre più le Amministrazioni dalla c.d. "molestia statistica", ovvero dal dover inviare dati simili sullo stesso oggetto a soggetti diversi, più volte e in tempi differenti.

Sulla base delle indicazioni contenute nella Circolare, a partire dal mese di settembre 2014, è stato avviato il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche incardinato nella Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) - sezione Monitoraggio Opere Pubbliche (MOP). Alla data del 31 dicembre 2014 risultavano registrati circa 7.000 soggetti pubblici titolari di CUP attivi su circa 10.000 soggetti tenuti complessivamente al monitoraggio.

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.

Protocollo tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato e l'Autorità Nazionale Anticorruzione- Allegato tecnico

In data 5 agosto 2014 è stato siglato l'Allegato tecnico del Protocollo già in essere tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria generale dello Stato e l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) che definisce le modalità tecniche per lo scambio automatizzato delle informazioni contenute nelle rispettive banche dati.

IV.2 LE DELEGA PER IL COMPLETAMENTO DELLA REVISIONE DELLA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO E PER IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA PER LA GESTIONE DEL BILANCIO E IL POTENZIAMENTO DELLA FUNZIONE DEL BILANCIO DI CASSA (ARTICOLI 40 E 42)

La legge di contabilità e finanza pubblica - legge n. 196/2009 - ha previsto il conferimento di tre deleghe al Governo, di cui una per il completamento della revisione e della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40), l'altra per il riordino della disciplina della gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articolo 42) e la terza per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (articolo 50).

Nel corso del tempo, come già evidenziato in altre parti del presente Rapporto, la normativa sovranazionale in materia di regole fiscali è stata innovata con l'approvazione dei regolamenti UE n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011, n. 1176/2011, n. 1177/2011 e la Direttiva n. 2011/85/UE (c.d. *six pack*), con la sottoscrizione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. Fiscal Compact) e dall'approvazione dei regolamenti UE n. 472/2013 e n. 473/2013 (c.d. *two pack*).

Sul piano interno è intervenuta la già richiamata legge 24 dicembre 2012 n. 243 che disciplina l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, previsto dal richiamato Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria e recepito nel ordinamento interno con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, prevedendo importanti innovazioni, tra cui, l'accorpamento in un unico documento dell'attuale legge di bilancio e legge di stabilità. I dettagli applicativi di tale riforma dovranno essere successivamente definiti con apposita legge dello Stato. Pertanto, nel corso del 2014, si è reso necessario un supplemento di analisi e di approfondimenti per assicurare il coordinamento tra i criteri delle citate deleghe con le modifiche normative intervenute.

In tale ottica, l'articolo 1, commi 2, 5 e 8 della legge 23 giugno 2014, n. 89 dispone il conferimento di tre nuove deleghe al Governo con i contenuti e i criteri analoghi a quelli previsti dai citati artt. 40, 42 e 50 della legge n. 196/2009 per il completamento della revisione e della struttura del bilancio dello Stato, il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (da esercitarsi entrambe entro il 31 dicembre 2015) e l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (da esercitarsi entro il 31 dicembre 2016).

Per il completamento delle suddette deleghe e l'attuazione della legge n. 243/2012, con particolare riguardo al contenuto della legge di bilancio, si renderà necessario adeguare le strutture e gli applicativi informatici per la tenuta delle scritture contabili. A tale proposito l'articolo 1 comma 188 della legge n. 190/2014 (legge di stabilità 2015) ha autorizzato la spesa di 5 milioni di euro nel 2015, 22 milioni di euro nel 2016, 19 milioni di euro per gli anni 2017 e 2018 e 4 milioni di euro a decorrere dal 2019.

Si riporta di seguito un resoconto sulle attività svolte per l'adozione delle citate deleghe.

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.

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 n. 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 n. 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 n. 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 n. 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.

Nel 2014 è stato effettuato un ulteriore riesame 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 che per molti Ministeri si sono attuate nel corso del 2014 con interventi sull'organico effettuati ai sensi del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

Dette riorganizzazioni hanno avuto 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.

Ulteriore attività effettuata nel 2014 (e ancora in corso a prosecuzione nel 2015) è quindi un nuovo riesame della struttura del bilancio per azioni a legge di bilancio 2014 per tenere conto questa volta sia dell'effetto delle riorganizzazioni sopra menzionate, sia delle innovazioni normative apportate nel corso del 2014 e con la legge di stabilità 2015-2017. Il risultato sarà la rappresentazione della legge di bilancio 2015 articolata per azioni; restano i *caveat* già espressi sull'analoga rappresentazione effettuata per la legge di bilancio 2014.

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, articolo 21, comma 11) e alla successiva verifica del raggiungimento dei risultati (note integrative allegate al Rendiconto, articolo 35, comma 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. Con la soppressione della SSEF, per effetto di quanto disposto dall'articolo 21 del decreto legge n. 90/2014 convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 114, le connesse competenze passeranno al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con il quale sono già stati avviati contatti.

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'articolo 40 lett. n) della legge n. 196/09, l'adozione di un sistema di contabilità integrata è stato, di fatto, parzialmente anticipato dalle disposizioni dell'articolo 6, comma 6 del citato decreto legge n. 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, 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) - è proseguita, nel corso dell'anno 2014, l'attività istruttoria volta all'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 ad una revisione più generale del sistema della Tesoreria

L'obiettivo principale del lavoro svolto è la migliore conoscibilità e tracciabilità dei flussi originati dal bilancio dello Stato e intermediati dalla Tesoreria.

A tal fine, oltre ad una puntuale verifica delle informazioni sui flussi disponibili sui sistemi informativi del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, si è svolta un'attività di classificazione dei singoli conti aperti presso la Tesoreria, secondo criteri funzionali all'attuazione dei diversi punti della delega. In particolare, ai fini della costruzione del raccordo tra bilancio dello Stato e gestione di Tesoreria, si è individuata, per ciascun conto, l'amministrazione titolare delle risorse, con particolare riguardo ai casi in cui questa sia lo Stato, mentre, ai fini del processo di eliminazione delle contabilità speciali, si è operata una classificazione volta ad evidenziare le gestioni che, in base ai criteri di delega, costituiscono eccezioni a tale processo (conti non costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato, gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041, gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché casi di urgenza e necessità).

La delega al Governo per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di 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 un'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 delle 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.

Strettamente connessa alla delega dell'articolo 42 della legge n. 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 e 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 all'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 n. 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 prerequisito 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 consequenzialmente 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

V. ULTERIORI INTERVENTI RELATIVI AL BILANCIO DELLO STATO

V.1 LA SPERIMENTAZIONE PER L'ADOZIONE DI UN BILANCIO «A BASE ZERO»

L'articolo 21, comma 1 della legge n. 243/2012 ha previsto la sperimentazione di un bilancio «a base zero», come modalità di superamento del criterio della spesa storica e di rafforzamento del ruolo programmatico e allocativo del bilancio dello Stato. La sperimentazione è affidata, sulla base di quanto previsto dalla medesima norma, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. L'ordine del giorno G/1121/1/3/Tab. 6 (testo 2) del 29 ottobre 2013 approvato dalle Camere in sede di discussione del disegno di legge di bilancio 2014 ha impegnato il Governo a intraprendere una specifica attività di simulazione degli effetti derivanti dall'adozione di detto strumento da parte del Ministero degli affari esteri, anche usando delle versioni meno rigide del tradizionale modello di budget "a base zero".

Al fine di attuare il percorso previsto dalla norma e dal successivo ordine del giorno, nel corso dell'anno 2014, è stato costituito un apposito gruppo di lavoro inter-ministeriale tra il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero degli affari esteri. La sperimentazione ha preso a riferimento lo schema di "*justification au premier euro*" (JPE) o "giustificazione al primo euro" previsto dalla Legge organica delle finanze pubbliche (LOLF) in Francia. Questo approccio, pur non ripercorrendo per intero il processo di costruzione di un bilancio a base zero, riprende alcuni elementi informativi tipici dello stesso, prevedendo annualmente una riconsiderazione negoziata degli stanziamenti operata dai soggetti responsabili dei programmi che fanno capo ai singoli Ministeri competenti, in base a specifiche priorità e alle esigenze finanziarie previste per l'anno seguente, riadattati poi ai vincoli di bilancio complessivi.

In particolare, le analisi svolte hanno riguardato lo studio dei presupposti teorici per l'implementazione di un bilancio «a base zero», l'esame dei modelli di bilancio «a base zero» sperimentati in altri Paesi al fine di valutare i possibili risvolti applicativi e di evidenziarne i punti di forza e di debolezza e le potenziali ricadute derivanti dall'adozione di tale sistema nel contesto italiano.

I lavori del gruppo sono terminati nel mese di giugno 2014. I risultati della sperimentazione sono contenuti in un'apposita Relazione trasmessa alle Camere e pubblicata sul sito internet del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato¹.

¹ http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Relazione_BBZ_con_appendice_finale_12-12-2014.pdf

V.2 GLI EFFETTI DELLA RIORGANIZZAZIONE DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI SUL BILANCIO DELLO STATO

In attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 10 del decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 13 e all'articolo 16, comma 4 del decreto-legge n. 66 del 2014, convertito dalla legge 23 giugno 2014 n. 89, le amministrazioni centrali dello Stato sono state interessate da significativi interventi di riorganizzazione. Sulla riorganizzazione delle amministrazioni sono intervenuti anche i decreti legge n. 101 del 2013 (convertito dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125) e n. 150 del 2013 (convertito dalla legge 27 febbraio 2014, n.15), fissando al 28 febbraio 2014 il termine per l'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri per la riorganizzazione dei singoli Ministeri. Tale termine è stato rinviato al 15 luglio 2014 in base a quanto previsto dal richiamato articolo 16, comma 4 del decreto legge n. 66/2014 e successivamente al 15 ottobre 2014 in base a quanto disposto dall'articolo 3, comma 4 *bis* del decreto legge n. 90/2014. Per il Ministero dell'Interno il termine in questione, ai sensi dell'articolo 21 *bis* del medesimo decreto legge n. 90/2014, è stato prorogato al 31 dicembre 2014. Tutti i ministeri hanno adottato i provvedimenti di riorganizzazione, ai sensi del citato articolo 2 del decreto legge n. 95/2012, ad eccezione del Ministero dell'Interno che ha presentato lo schema di dPCM entro il 31 dicembre 2014.

Nel corso del 2014 con la circolare RGS n. 11/2014, e con la successiva circolare n. 16/2014, relativa all'assestamento 2014 e al bilancio di previsione 2015-2017, sono state fornite indicazioni in merito ai tempi e alle modalità per la revisione delle strutture organizzative, da attuare sulla base dei Regolamenti di organizzazione.

Dal punto di vista contabile, oltre alla definizione e al contenuto dei programmi di spesa, l'attività ha interessato, in particolare, la revisione delle articolazioni dei Centri di responsabilità amministrativa e dei Centri di costo.

Si è provveduto quindi ad eseguire le complesse riorganizzazioni amministrative sulla base delle disposizioni contenute nel decreto-legge n. 95/2012, che ha determinato impatti rilevanti sulla struttura degli stati di previsione, con riferimento in particolare all'individuazione, al contenuto e all'articolazione dei programmi di spesa. L'attività è consistita, in particolare, nell'analisi degli schemi dei decreti di riorganizzazione, nella partecipazione a numerosi incontri con le Amministrazioni al fine di rendere ausilio per la corretta individuazione dei programmi, a fronte delle nuove attività attribuite ai centri responsabilità individuati nei dPCM di riorganizzazione.

In tale ambito a fronte delle 34 Missioni istituzionali, i Programmi di spesa sono passati da n. 174 a n. 181 di cui alcuni sono stati istituiti *ex novo*, altri sono stati soppressi, o parzialmente modificati nella descrizione e nel contenuto.

L'aumento del numero dei programmi è attribuibile ai Ministeri che hanno subito i più significativi interventi di riorganizzazione, in particolare quelli che sono passati da una struttura dipartimentale a una direzionale (Ministeri dello Sviluppo economico e della Salute). In tali casi, d'intesa con le amministrazioni, si è proceduto all'istituzione nel bilancio dello Stato 2015 di nuovi programmi in conseguenza dei nuovi centri di responsabilità amministrativa, nel rispetto della prescrizione dell'articolo 21, comma 2 della legge n. 196 del 2009, secondo la quale "la realizzazione di ciascun programma è affidata a un unico centro di responsabilità amministrativa".

I centri di responsabilità amministrativa sono passati da 93 a 118 in ragione sia del passaggio di alcune amministrazioni (Ministeri della Salute e Ministero dello Sviluppo economico) da un'organizzazione per dipartimenti ad una per direzioni generali sia nella considerazione che nel transito da un tipo di struttura all'altro tutte le direzioni generali, oltre al Segretariato generale, costituiscono Centri di Responsabilità Amministrativa.

L'incremento dei centri di costo (sono passati da 787 a 1.004) è legato sia alla modifica del numero di nuove strutture dirigenziali, sia a una più trasparente e dettagliata rappresentazione delle unità organizzative periferiche; è il caso, ad esempio, del Ministero dell'economia e delle finanze, per il quale sono stati aperti i centri di costo corrispondenti alle Ragionerie territoriali dello Stato e alle Commissioni tributarie territoriali.

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