

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Come per il 2012, anche il secondo esercizio di sperimentazione è stato gestito da un gruppo di lavoro, operante presso la Ragioneria generale dello Stato, costituito da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato, del Ministero dell'interno, del Ministero della salute, dell'ISTAT, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'UPI, dell'ANCI, dell'ABI e dell'Ordine dei commercialisti.

Nel 2013 la sperimentazione ha riguardato in particolare:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PAGINA BIANCA

II. IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

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

Nell'anno 2013 è proseguita l'attività prevista dall'articolo 14, comma 3, della legge n. 196 del 2009, il quale prevede la pubblicazione mensile, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di una relazione sul conto consolidato di cassa riferito all'amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli enti degli altri comparti delle amministrazioni pubbliche, tenendo conto anche delle informazioni desunte dal SIOPE.

E' proseguito l'invio telematico alla Ragioneria generale dello Stato dei dati di cassa mensili da parte delle amministrazioni pubbliche centrali inserite nell'elenco ISTAT pubblicato annualmente sulla Gazzetta Ufficiale entro il 30 settembre, ad esclusione degli Enti di ricerca e degli Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca che utilizzano il sistema di rilevazione SIOPE attraverso il portale appositamente predisposto.

Nel corso del 2013 si è proceduto ad analizzare e monitorare i dati inviati dalle amministrazioni accreditate. L'invio dei dati mensili, entro il giorno 20 del mese successivo a quello di riferimento, ha avuto inizio dal 7 gennaio 2013. Ciascun invio mensile è riferito al solo mese di riferimento. In occasione dell'invio dei dati per i mesi di marzo, giugno, settembre e dicembre, è prevista la possibilità di effettuare revisioni dei dati trasmessi precedentemente per l'anno corrente e per tutti i mesi degli anni precedenti. In sede di revisione dei dati, le amministrazioni pubbliche segnalano all'interno del sistema informatico di trasmissione dei dati quali voci siano state corrette e per quali mesi.

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

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

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

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

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

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

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

II.3 GLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ARTICOLO 48

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

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

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

Nel corso del 2013 le attività per la definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi sono state sospese nelle more dell'applicazione dei decreti attuativi relativi al Piano dei Conti, nell'ambito del processo generale di armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio.

III.2 LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA (ARTICOLO 46)

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

Il 6 febbraio 2013 è stata emanata la Circolare RGS n. 4 che ha aggiornato gli elenchi delle amministrazioni tenute alla comunicazione telematica dei flussi di cassa giornalieri, reso necessario a seguito della modifica del regime di tesoreria unica introdotta dall'articolo 35, comma 1, del decreto legge 24 gennaio 2012 n. 1, convertito con modificazioni dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

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

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

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

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

IV. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE

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

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

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

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

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

Decreto Legislativo 29 dicembre 2011, n. 228

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

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

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

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

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

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

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

Il DPP è articolato in tre sezioni concernenti:

- 1^ SEZIONE : l'analisi ex-ante dei fabbisogni infrastrutturali e servizi nei settori di competenza del Ministero, indicazione degli obiettivi di impatto e di risultato conseguiti;
- 2^ SEZIONE: selezione delle opere che si vogliono realizzare (priorità d'intervento) per il conseguimento degli obiettivi fissati, con indicazione della metodologia di valutazione e di selezione delle opere utilizzata, ivi compresa la sintesi degli studi di fattibilità elaborati durante il processo di valutazione ex ante delle opere medesime e con l'evidenza degli eventuali pareri dei valutatori che si discostino dalle scelte dell'amministrazione. Ogni opera indicata nel DPP è corredata del relativo CUP e l'elenco opere-CUP viene trasmesso da ciascun Ministero alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, istituita ai sensi dell'articolo 13 legge 196/2009, contestualmente alla trasmissione del DPP al CIPE per la relativa approvazione.
- 3^ SEZIONE: valutazione ex post delle opere in termini di efficacia-efficienza-economicità, con evidenza dei criteri adottati nonché delle cause di eventuali scostamenti e corrispondenti azioni correttive.

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

Il successivo articolo 8 prevede la predisposizione, da parte di ciascun Ministero, di Linee guida standardizzate per la valutazione degli investimenti nei settori di propria competenza, finalizzate alla redazione del predetto DPP. L'elaborazione di tali linee guida è stata sollecitata in data 30/09/2013 con lettera del Ministro dell'economia e delle finanze rivolta alle Amministrazioni centrali. Le linee guida definiscono, in particolare, i criteri e le procedure per la valutazione ex-ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi e delle opere, per la selezione degli interventi da includere nel DPP nonché per la valutazione ex-post delle opere.

Decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229

Il decreto legislativo n.229/2011 attua la delega prevista dall'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g) della legge 196/2009 in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo Opere e Fondo Progetti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Delibera del CIPE n.124 del 26 ottobre 2012

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

Provvedimenti attuativi del decreto legislativo n.229/2011

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

Il decreto definisce:

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

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

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

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

Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, 1 agosto 2013 (Gazzetta Ufficiale dell'8 agosto 2013 n. 185)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La delega dell'articolo 40 lettera e)

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

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

A seguito dell'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) e della successiva legge 24 dicembre 2012 n. 243, è stato indispensabile prorogare di un anno il termine di delega ex articolo 40 della legge di contabilità e finanza pubblica al fine di assicurare l'indispensabile coordinamento tra i criteri di delega ivi stabiliti ed i contenuti della stessa legge "rinforzata". È risultato infatti essenziale, per garantire un corretto e lineare svolgimento del complesso processo riformatore della normativa di contabilità pubblica, rinviare la predisposizione dei decreti delegati ex articolo 40 a dopo l'entrata in vigore della legge rinforzata, al fine di assicurare la coerenza tra i principi e criteri contenuti nei due provvedimenti. È inoltre risultato auspicabile, per ricondurre ad unità il quadro complessivo delle riforme, uniformare i termini ex articolo 40 con quelli stabiliti per le deleghe relative al potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articolo 42 della 196/2009) e all'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (articolo 50).

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

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

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

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