

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'analogia 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 allegato al Bilancio di previsione, articolo 21, comma 11) e alla successiva verifica del raggiungimento dei risultati (note integrative allegato 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.