

- la trasmissione univoca delle informazioni di monitoraggio;
- l'adozione di classificazioni comuni e condivise a livello nazionale;
- l'attivazione di più efficaci meccanismi di monitoraggio;
- la semplificazione delle procedure e delle attività legate al monitoraggio dei progetti.

L'utilizzo di un linguaggio e di regole comuni è elemento indispensabile per:

- consentire una visione globale, efficace ed esaustiva dell'andamento delle politiche di attuazione;
- soddisfare le esigenze dei soggetti istituzionali coinvolti nel processo;
- attuare una corretta gestione dei flussi informativi telematici verso la Commissione Europea.

Con l'avvio della nuova programmazione 2014-2020, è stato attivato un processo di ridefinizione del sistema e dei suoi contenuti informativi e in particolare:

- inclusione nel PUC dei programmi finanziati nell'ambito del FEASR (PSR), del FEAMP (Pesca) e dei Programmi complementari di cui all'art.1, comma 245, della legge 147/2013;
- riconciliazione tra i dati di pagamento dei singoli progetti risultanti dal monitoraggio con la certificazione delle spese all'Unione europea;
- rilevazione dei soggetti Percettori delle somme pagate dai Beneficiari;
- gestione dei progetti inerenti gli strumenti finanziari;
- interoperabilità con altri sistemi informativi.

Il nuovo sistema è stato reso disponibile agli utenti nel mese di aprile 2015 per quanto riguarda la componente di acquisizione. A tal fine, la con la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 18 del 30 aprile 2015, è stato trasmesso a tutte le Amministrazioni titolari degli interventi il nuovo protocollo unico di colloquio (PUC). In data 30 gennaio 2017 è stata messa in esercizio anche la componente "Validazione e storicizzazione dei dati". A tal riguardo, con la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 10 del 28 febbraio 2017, sono state comunicate le scadenze per l'invio dei dati di monitoraggio. La componente di "Analisi e Reportistica" si prevede di realizzarla entro l'anno 2017.

Al 31 dicembre 2016 il sistema gestisce oltre 400 programmi comunitari e nazionali per un numero complessivo di oltre 971.000 progetti che movimentano risorse per oltre 120 miliardi di euro.

II.3 LE RELAZIONI ED I RAPPORTI DI MONITORAGGIO DA PARTE DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

La pubblicazione, con cadenza trimestrale, del rapporto sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Pubbliche, prevista dall'articolo 14, comma 4, della legge 196/2009, redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è

proseguita nel corso del 2016. Le modifiche introdotte all'articolo 14 comma 4 dalla legge 163/2016 hanno determinato una revisione dei contenuti e delle modalità di presentazione del documento. Rispetto ai contenuti previsti in precedenza, l'intervento normativo ha eliminato l'aggiornamento delle stime secondo l'articolazione per sottosettore, nonché le sezioni relative alle indicazioni sulla consistenza dei residui e del debito pubblico. Quanto alle modalità di presentazione, l'attuale normativa prevede la pubblicazione del rapporto da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Così come prescritto dall'articolo 14, comma 5 della legge di contabilità e finanza pubblica, 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.

II.4 LA DEFINIZIONE DEGLI SCHEMI, DEI TEMPI E DELLE MODALITÀ DI ACQUISIZIONE DELLE INFORMAZIONI E DEI DATI DI BASE DELLE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Il gruppo di lavoro inter-istituzionale coordinato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sul partenariato pubblico-privato (PPP) nel 2016 ha quasi ultimato i propri lavori¹⁵. Si è completato il questionario da sottoporre alle stazioni appaltanti contenente un set di informazioni sulle operazioni di PPP, sulla base del quale sarà possibile avviare il monitoraggio delle operazioni in partenariato. Il sistema di monitoraggio utilizzato sarà quello già adottato, dal mese di ottobre 2014, per le opere pubbliche all'interno della banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (articolo 5 del decreto legislativo 229/2011). L'obiettivo era, inoltre, finalizzato alla predisposizione di un modello di Convenzione standard per tutti i contratti di concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche.

Il testo della Convenzione sul contratto standard di PPP, in lavorazione da più di due anni, è stato aggiornato a seguito della consultazione pubblica, avviata ad inizio 2016 dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e della riforma del codice dei contratti dei lavori pubblici. La Ragioneria generale dello Stato concluderà il suo ciclo di coordinamento del Gruppo di lavoro consegnando la guida all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). La conclusione della revisione della Convenzione è prevista per il primo quadrimestre del 2017. Il documento finale sarà adottato direttamente dall'ANAC e inserito all'interno delle proprie Linee guida attuative del nuovo codice degli appalti e delle concessioni.

Presumibilmente dal mese di maggio del 2017 la stessa ANAC assumerà anche il coordinamento del Gruppo di lavoro.

¹⁵ Il Partenariato pubblico privato è previsto dagli articoli 180-191 del decreto legislativo 50/2016 (Codice dei contratti). Il gruppo di lavoro inter-istituzionale è stato istituito con la determina del Ragioniere generale dello Stato dell'8 agosto 2013. Successivamente, il 14 giugno 2016 è stata adottata una seconda determina per includere l'ANAC nel gruppo di lavoro.

II.5 GLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ARTICOLO 48 DELLA LEGGE 196/2009

Come noto l'articolo 48 della legge di contabilità e finanza pubblica stabilisce l'obbligo per gli istituti finanziatori di comunicare in via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze, all'ISTAT e alla Banca d'Italia i dati inerenti l'attivazione di operazioni di finanziamento a favore di Pubbliche Amministrazioni. Nel 2016, relativamente a tale adempimento, è stata completamente cambiata la procedura informatica di acquisizione dei dati, prevedendo che questa avvenga direttamente dalle comunicazioni trasmesse a mezzo posta elettronica certificata.

È stato implementato un nuovo database per l'acquisizione dei dati relativi ai finanziamenti alle Pubbliche Amministrazioni da parte degli istituti di credito ed è stato completato il caricamento di tutte le informazioni da giugno 2011 ad oggi. Sono state, inoltre, predisposte apposite reportistiche a richiesta degli uffici coinvolti che integrano le comunicazioni mensili.

PAGINA BIANCA

III. L'ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE ARTICOLI 30, 40 E 42 DELLA LEGGE 196/2009 E IL NUOVO CONTENUTO DEL BILANCIO DELLO STATO

III.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)

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 o 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”.

La delega in questione è stata attuata con l'emanazione dei decreti legislativi del 29 dicembre 2011, n. 228 e n. 229, entrati in vigore il 21 febbraio 2012, cui hanno fatto seguito vari provvedimenti attuativi.

L'intervento normativo posto in essere ha l'intento di contribuire a colmare il gap infrastrutturale del Paese e 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 la 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 codice unico di progetto (CUP).

Nel corso del 2016, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha prodotto le linee guida standardizzate, previste dall'articolo 8 del decreto legislativo 228/2011, che definiscono 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 Documento pluriennale di pianificazione (DPP) che ogni Ministero deve redigere e sottoporre all'approvazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) entro il 31 ottobre dell'anno precedente il triennio di riferimento.

Tali linee guida forniscono altresì i criteri per la valutazione ex-post delle opere, disciplinando anche un periodo transitorio per alcune tipologie di opere.

Al fine di colmare i gap informativi nel settore delle opere pubbliche, nel corso del 2016 l'attività è stata rivolta sia al consolidamento che allo sviluppo del sistema di Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) nell'ambito della banca dati unitaria delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Gli interventi di evoluzione e correttivi sulla BDAP - Monitoraggio opere pubbliche - hanno avuto lo scopo di migliorare la qualità dei dati raccolti e di attuare

la disciplina prevista, in particolare, all'articolo 1, comma 805, della legge 208/2015 in materia di controlli contabili amministrativi da parte del Ministero delle infrastrutture e trasporti nei confronti di ANAS.

Nel corso del 2016 è stata effettuata una intensa attività di comunicazione, in particolare, nei mesi di ottobre e dicembre. La finalità è stata quella di migliorare la qualità dei dati sollecitando gli enti a registrarsi sulla BDAP-MOP e a trasmettere le informazioni di competenza. Per gli enti che beneficiano degli spazi finanziari finalizzati a interventi di edilizia scolastica il sollecito ha avuto lo scopo di far trasmettere correttamente i dati secondo le indicazioni fornite dalla medesima campagna di comunicazione. Tutto ciò nell'ottica di garantire il principio di univocità dell'invio per cui le informazioni già presenti - in tutto o in parte - in banche dati di Amministrazioni Pubbliche non sono oggetto di ulteriore invio, ma pervengono al Ministero dell'economia e delle finanze direttamente da tali banche dati.

Inoltre, nell'ambito della revisione della disciplina in materia di trasparenza e pubblicità degli atti da parte della Pubblica Amministrazione (decreto legislativo 33/2013), il decreto legislativo 97/2016 ha previsto all'articolo 31 che l'adempimento degli obblighi di pubblicità siano assolti, per i dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190 - limitatamente alla parte lavori - attraverso l'invio alla BDAP ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 229/2011. Ciò consentirà alle Amministrazioni Pubbliche un notevole risparmio di tempi e costi.

Al sistema di monitoraggio risultano iscritte circa 10 mila amministrazioni che hanno comunicato dati per quasi 130 mila opere, con un valore di circa 170 miliardi di euro che si aggiungono alle informazioni già desumibili dal monitoraggio delle politiche di coesione (tramite la BDAP). Nel corso del 2017 si prevede un aumento della copertura informativa in quanto, a far data dal 23 giugno 2016, l'ambito soggettivo di applicazione del monitoraggio è stato esteso¹⁶ ai soggetti pubblici e/o privati che realizzano opere pubbliche. A tal fine verrà predisposta apposita campagna di comunicazione.

L'evoluzione del sistema è comunque predisposta per il rilascio di strumenti informatici avanzati che consentano sia il controllo sugli enti tenuti al monitoraggio, sia l'analisi finanziaria dei dati relativi alle opere pubbliche allo scopo di garantire la tracciabilità della spesa pubblica.

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

Con l'emanazione del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 è stata attuata la delega prevista dall'articolo 40¹⁷ della legge di contabilità e finanza pubblica relativa al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. Il provvedimento in questione, che modifica diverse disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica, si prefigge lo scopo di assicurare una maggiore

¹⁶ In base a quanto previsto dall'articolo 52, comma 4-bis del decreto legislativo 33/2013, introdotto dall'articolo 40 del decreto legislativo 97/2016.

¹⁷ Il termine dell'esercizio per la delega sul completamento della revisione e della struttura del bilancio dello Stato è stato modificato prima dall'articolo 1, comma 2 della legge 89/2014 e successivamente dall'articolo 1, comma 2 lettera a) della legge 9/2016.

trasparenza e leggibilità del bilancio, con un'enfasi sull'aspetto funzionale, e di garantire una migliore qualità dei dati di finanza pubblica. A tale riguardo è prevista:

- la razionalizzazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato¹⁸;
- l'introduzione delle azioni quali ulteriore articolazione dei programmi, per rendere maggiormente leggibili le attività svolte, le politiche sottostanti e i servizi erogati¹⁹ (per un maggior dettaglio si veda il paragrafo III.2.1);
- l'aggiornamento del contenuto delle note integrative agli stati di previsione²⁰;
- la revisione del contenuto e delle modalità di pubblicazione del Conto riassuntivo del Tesoro con riferimento a quello elaborato a partire dal mese di gennaio 2017²¹. Rispetto alle edizioni precedenti, oltre alle consuete tavole riguardanti la gestione del bilancio statale e della tesoreria, il Conto sarà arricchito con nuove elaborazioni che consentono l'integrazione dei dati delle due gestioni ed esplicitano i raccordi con i principali aggregati di finanza pubblica - emissioni dei titoli di Stato e saldo di cassa del settore statale - riportati nei documenti ufficiali;
- l'introduzione in fase gestionale e a fini conoscitivi della contabilità economico patrimoniale in affiancamento a quella finanziaria - c.d. contabilità integrata²² e l'adozione di un piano dei conti integrato²³. A tale proposito è prevista un'attività di sperimentazione della durata di due anni finalizzata a valutare gli effetti dell'adozione della contabilità integrata, del piano dei conti e del suo utilizzo quale struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili.

Per assicurare la semplificazione e lo snellimento dei documenti di bilancio con il decreto legislativo 90/2016 viene operata una razionalizzazione della documentazione (appendici e allegati) che in precedenza era allegata al disegno di legge di bilancio e al rendiconto generale dello Stato, prevedendo che la stessa sia comunque separatamente messa a disposizione del Parlamento dalle Amministrazioni interessate²⁴.

Un altro obiettivo del provvedimento è quello di assicurare una più efficiente programmazione e gestione della spesa. Per tale finalità si prevede:

- l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio²⁵ (su tale aspetto si veda il successivo paragrafo III.2.2);

¹⁸ Articolo 21 della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 90/2016.

¹⁹ Articolo 25- *bis* della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo 90/2016.

²⁰ Articoli 21 e 35 della legge 196/2009 come modificati dall'articolo 2 del decreto legislativo 90/2016.

²¹ Articolo 44 *bis* della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 7 del decreto legislativo 90/2016.

²² Articolo 38-*bis* della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 8 del decreto legislativo 90/2016.

²³ Articoli da 38-*ter* a 38 *sexies* della legge 196/2009, come introdotti dall'articolo 8 del decreto legislativo 90/2016.

²⁴ Articolo 21 della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 90/2016.

²⁵ Articolo 22-*bis* della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 4 del decreto legislativo 90/2016.

- l'iscrizione nel documento contabile fin dall'1 gennaio delle risorse relative a entrate di scopo che in precedenza venivano riassegnate in corso di esercizio²⁶ (su tale argomento si rinvia al paragrafo III.2.3);
- l'ampliamento del perimetro della spesa oggetto della decisione di bilancio attraverso la progressiva eliminazione delle gestioni contabili fuori bilancio²⁷ (per i dettagli di tale punto si rinvia al paragrafo III.2.5);
- l'ampliamento dei margini di flessibilità in corso di gestione estendendo l'ambito di riferimento della spesa e rivedendo gli strumenti amministrativi attraverso i quali effettuare le variazioni di bilancio²⁸.

Nello specifico si prevede che all'interno del Programma (unità di voto parlamentare):

- con decreti del Ministro competente (DMC), la rimodulazione delle dotazioni finanziarie di competenza e cassa nell'ambito di ciascun programma del proprio stato di previsione, con esclusione dei fattori legislativi e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili, previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- con decreti direttoriali (DDG), previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica, possono essere disposte variazioni compensative in termini di competenza e cassa nell'ambito degli stanziamenti di ciascuna azione, con esclusione dei fattori legislativi e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili.

Tra Programmi di spesa diversi, invece, si prevede che:

- a) con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (DMT), nell'ambito dello stato di previsione di ciascun Ministero possono essere effettuate, a invarianza di effetti sui saldi di finanza pubblica, variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, aventi a oggetto stanziamenti di spesa, anche se appartenenti a titoli diversi e a Programmi di spesa diversi, iscritti nella categoria 2 (consumi intermedi) e nella categoria 21 (investimenti fissi lordi), relativi a spese aventi natura di adeguamento al fabbisogno e di onere inderogabile, per queste ultime nel rispetto dei vincoli di spesa sottostanti. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti (tale facoltà è concessa, ovviamente, anche per stanziamenti iscritti nello stesso programma);
- b) con riguardo alle medesime categorie di spesa 2 e 21 e nel rispetto dei medesimi presupposti, nell'ambito dello stato di previsione di ciascun Ministero possono essere effettuate variazioni compensative, anche tra titoli diversi, aventi a oggetto spese concernenti l'acquisto di beni e servizi comuni a più centri di responsabilità amministrativa, gestite nell'ambito dello stesso Ministero da un unico ufficio o struttura di servizio. Dette

²⁶ Articolo 23, comma 1-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 90/2016.

²⁷ Articolo 44-ter della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 7 del decreto legislativo 90/2016.

²⁸ Articolo 33 della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 5 del decreto legislativo 90/2016.

variazioni potranno essere disposte con decreto interdirettoriale del dirigente generale (DID), cui fa capo il predetto ufficio o struttura di servizio del Ministero interessato, e dell'ispettore generale capo dell'ispettorato generale del bilancio della Ragioneria generale dello Stato, da comunicare alla Corte dei Conti. Anche in questo caso, come nei precedenti, resta ferma la possibilità delle Amministrazioni di chiedere variazioni anche in termini di sola cassa a firma dei due Direttori Generali;

- c) con decreti del Ministro competente (DMC), da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti, resta confermata e resa permanente la possibilità di disporre, in ciascun stato di previsione della spesa, tra unità elementari di bilancio anche di programmi diversi ai fini della gestione e della rendicontazione, variazioni compensative di sola cassa, fatta eccezione per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa, previa verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, della compatibilità delle medesime con gli obiettivi programmati di finanza pubblica.

Da ultimo, si dispone l'avvio di una sperimentazione dell'adozione di un bilancio di genere per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito²⁹.

Si ricorda, infine, che la legge di delega prevede che entro due anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo 90/2016 potranno essere adottate eventuali disposizioni correttive e integrative del medesimo provvedimento³⁰.

III.2.1 L'introduzione delle azioni

Il nuovo articolo 25-bis della legge 196/2009 prevede l'introduzione, in via sperimentale dal primo gennaio 2017, delle "azioni" quale ulteriore articolazione dei programmi di spesa. Le "azioni" dettagliano ulteriormente la struttura per missioni e programmi del bilancio dello Stato con la quale, dal 2008 (con funzione informativa) e dall'esercizio finanziario 2011 (con funzione autorizzatoria), si dà evidenza nel documento contabile alla dimensione delle risorse assegnate a ciascuno degli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica. L'esperienza ha, infatti, evidenziato la difficoltà di comprendere con immediatezza i contenuti di ciascun programma di spese e l'opportunità di procedere a ulteriori perfezionamenti per rendere più leggibili le politiche sottostanti e più monitorabili i loro effetti. In un contesto in cui prevale l'approccio giuridico rispetto a quello economico nell'allocazione e gestione delle risorse finanziarie, i programmi non sono diventati un riferimento né per la decisione di bilancio, né per l'organizzazione delle Amministrazioni. L'attenzione del Parlamento sull'allocazione complessiva delle risorse del bilancio tende a essere limitata e i programmi sono percepiti come eccessivamente aggregati e poco esplicativi.

²⁹ Articolo 38-septies della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 9 del decreto legislativo 90/2016.

³⁰ Articolo 1, comma 4 della legge 89/2014.

Le azioni, quindi, hanno l'obiettivo di rendere maggiormente evidente la destinazione delle risorse, chiarendo ulteriormente cosa si dovrebbe realizzare e per quali scopi. Tutto ciò, nella fase decisionale, mira a favorire l'adozione di scelte più consapevoli nell'allocazione delle risorse del bilancio dello Stato.

Allo stato attuale, le azioni hanno carattere conoscitivo e di integrazione delle classificazioni esistenti ai fini della gestione e della rendicontazione. La norma che ne stabilisce l'introduzione prevede un periodo di sperimentazione necessario per valutarne l'efficacia e per consentire l'adeguamento dei sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato, della Corte dei Conti e della Banca d'Italia. Gli esiti della sperimentazione saranno riportati in un'apposita relazione annuale, predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sentita la Corte dei conti, da trasmettere alle Camere entro il termine previsto per la presentazione del Rendiconto generale dello Stato. A seguito di un'eventuale valutazione positiva, il Presidente del Consiglio dei Ministri dovrà emanare un proprio decreto in cui sarà stabilito l'esercizio finanziario a decorrere dal quale le azioni costituiranno le unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione³¹. In prospettiva, una volta concluso il periodo di sperimentazione, le azioni potranno costituire le unità elementari del bilancio dello Stato in sostituzione degli attuali capitoli di bilancio. Inoltre, dal 2018, le azioni potranno diventare anche le unità di riferimento per la definizione di obiettivi nelle note integrative agli stati di previsione di ciascun Ministero, valorizzando così il Rendiconto generale dello Stato come momento per una valutazione dei risultati raggiunti, utilizzando parametri non soltanto finanziari³².

Le attuali azioni sono state individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016. Esse sono state introdotte, per la prima volta, con il disegno di legge di bilancio 2017-2019 (articolato in 13 stati di previsione, 34 missioni, 175 programmi e 715 azioni). Va ricordato che l'introduzione delle azioni, sebbene non abbia modificato il livello delle unità di voto parlamentare (che restano i programmi), ha comportato una profonda revisione dell'elenco delle unità di voto rispetto alla legge di bilancio del 2016, con la creazione di nuovi programmi o l'accorpamento di programmi preesistenti³³.

In effetti, il decreto che ha individuato le azioni, oltre a presentare all'allegato 1 l'elenco delle azioni per ciascun programma, fornisce istruzioni sul trattamento di spese trasversali ai Ministeri e sugli strumenti per effettuare le revisioni allo stesso elenco delle azioni. Con il riordino della struttura del bilancio, sono state inoltre effettuate - tramite l'allegato 2 del decreto - alcune riallocazioni delle spesetra

³¹ Articolo 25-bis, commi 7 e 8 della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo 90/2016.

³² Per maggiori dettagli sull'introduzione delle azioni si veda la Nota breve dedicata disponibile al seguente indirizzo del sito internet della Ragioneria generale dello Stato <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Note-brevi/Le-Azioni-del-bilancio-dello-Stato/>

³³ Al fine di consentire una confrontabilità dei dati di bilancio in serie storica si rimanda alla pubblicazione "La spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato" disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/ dove sono disponibili tavole e database elaborabili corredati da tutte le indicazioni utili alla lettura dei dati di bilancio a partire dal 2008 riclassificati secondo la struttura per missioni e programmi adottata nella vigente legge di bilancio 2017-2019, nonché una illustrazione dettagliata dei principali cambiamenti nel contenuto delle unità di voto del bilancio 2017-2019 rispetto al 2016.

Ministeri, allo scopo di affidare a uno stesso centro di responsabilità l'intera politica di riferimento, nel rispetto della normativa in vigore³⁴ che stabilisce una revisione annuale degli stanziamenti iscritti in ciascun programma ai fini dell'attribuzione della spesa a ciascuna Amministrazione sulla base delle rispettive competenze.

I criteri di individuazione delle azioni sono descritti in maniera più dettagliata dalla "Nota metodologica per le Azioni", pubblicata in allegato alla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 20 del 23 giugno 2016³⁵. Poiché hanno l'obiettivo di rappresentare il carattere funzionale delle risorse, le azioni contengono, di norma, spese di natura economica differente con esclusione delle spese di personale che, ai fini della gestione e della rendicontazione, sono assegnate nell'ambito di ciascun programma in un'apposita azione. In questo modo è preclusa la possibilità di finanziare altre voci di spesa tramite la riduzione delle spese di personale che, in quanto relative a contratti già in essere, anche se ridotte, verrebbero in ogni caso erogate generando una eccedenza di spesa da ripianare. Al fine di assicurare l'omogeneità di trattamento di voci di spese "trasversali" (che caratterizzano allo stesso modo l'attività di più Amministrazioni), sono anche state individuate delle azioni comuni per il programma 32.2 "Indirizzo politico", e per il programma 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza". Il programma 33.1 "Fondi da assegnare" rimane in capo al solo Ministero dell'economia e delle finanze e raggruppa i fondi ivi presenti in azioni distinte. I fondi da ripartire degli altri Ministeri sono attribuiti, per quanto possibile, ai programmi settoriali di riferimento. Infine, un trattamento particolare è stato riservato alle spese relative al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia, trasversali a più Ministeri, per i quali viene delineata una peculiare struttura in azioni.

Le modifiche all'elenco delle azioni potranno essere disposte con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri oppure tramite il disegno di legge di bilancio dello Stato. Inoltre, sarà possibile istituire nuove azioni o modificare quelle esistenti anche tramite l'approvazione di nuove leggi, con i conseguenti decreti di variazione di bilancio, da comunicare al Parlamento.

L'adozione delle azioni, assunte quali nuove unità di riferimento per la gestione in corso di esercizio, potrà contribuire ad aumentare il grado di flessibilità del bilancio e consentire anche un più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche. Come già ricordato anche nell'attuale fase sperimentale, dal 1° gennaio 2017, possono essere disposte variazioni compensative tra gli stanziamenti di spesa di ciascuna azione con decreti direttoriali, con esclusione delle spese predeterminate per legge e previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze³⁶.

Da ultimo, occorre tener presente che la sperimentazione delle azioni impone che esse siano costantemente monitorate ed, eventualmente, aggiornate. Di conseguenza, a partire dal 1° gennaio 2017 tutti i provvedimenti di variazione di bilancio (decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, decreti del Ministro competente, decreti direttoriali e interdirettoriali), dovranno indicare: la missione, il

³⁴ Articolo 21, comma 2-ter della legge 196/2009.

³⁵ La circolare in questione è disponibile sul sito internet del Dipartimento al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_23_giugno_2016_n_20.html

³⁶ Articolo 33, comma 4-bis della legge 196/2009 come introdotto dall'articolo 5, comma 4 del decreto legislativo n. 90/2016.

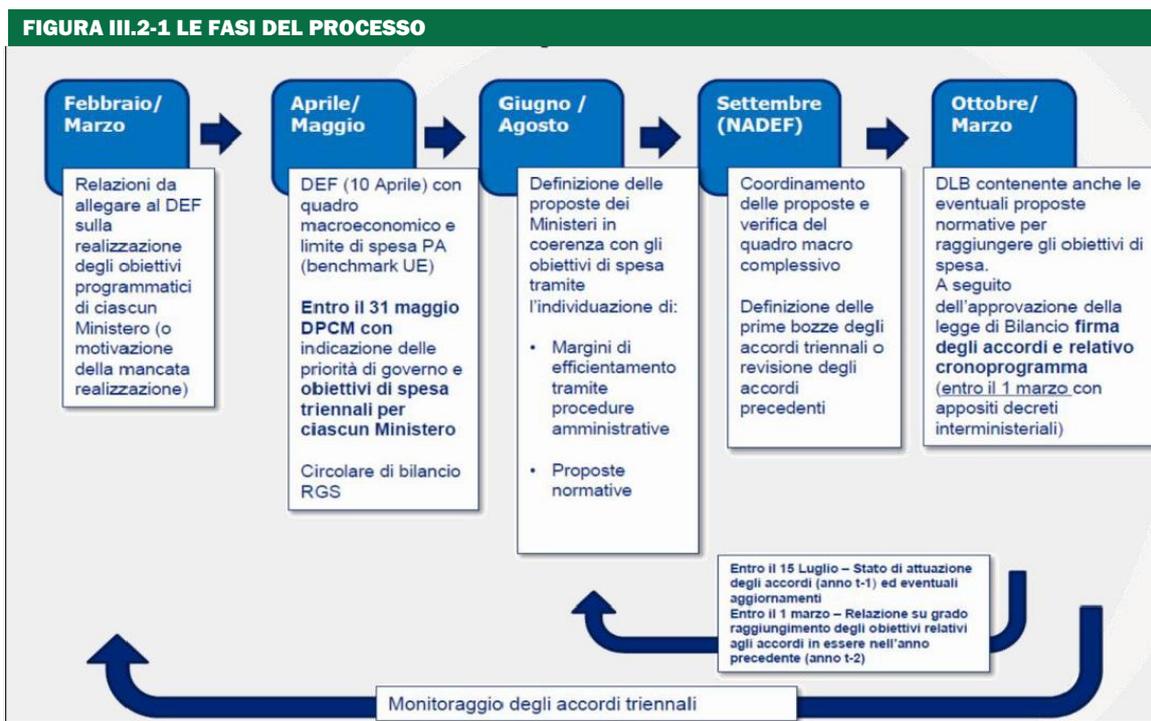
programma di spesa, l'azione e i capitoli e, ove necessario, i piani gestionali interessati dalle modifiche contabili³⁷.

III.2.2 L'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria

Uno degli intenti della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica è il rafforzamento dell'approccio *top down* nella programmazione economico finanziaria, attraverso l'integrazione del processo di attività di revisione della spesa nel ciclo di bilancio. In questa direzione è prevista una revisione del processo di formazione ed esame delle proposte di bilancio, in modo tale che queste risultino ancorate a specifici obiettivi assegnati preventivamente a ciascuna Amministrazione rispetto al momento in cui sono formulate le singole richieste di spesa. In questo modo sarà possibile valutare in termini alternativi il finanziamento delle attività 'storiche' rispetto alle nuove esigenze di spesa, favorendo un meccanismo di riallocazione di risorse tra i diversi interventi in relazione alla loro efficacia. Per tale finalità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22-bis della legge 196/2009, entro il mese di maggio di ciascun anno, attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, saranno stabiliti appositi obiettivi di spesa per ciascuna Amministrazione centrale dello Stato. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, ciascuna Amministrazione dovrà definire la propria programmazione finanziaria, indicando gli interventi e le misure da adottare con la legge di bilancio per il raggiungimento dei risultati attesi. Successivamente all'approvazione della legge di bilancio, per rafforzare l'attenzione sul grado di raggiungimento dei risultati previsti, al Ministero dell'economia e delle finanze e a ciascun Ministero è richiesto di stabilire appositi accordi triennali per definire le modalità per il monitoraggio degli obiettivi di spesa anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Tali accordi, da perfezionare entro il 1° marzo di ciascun anno, saranno diffusi attraverso la pubblicazione sul sito internet del Ministero dell'economia e delle finanze. In corso d'anno, il monitoraggio dovrebbe essere oggetto di periodici incontri tra Amministrazioni, anche al fine di far emergere tempestivamente eventuali criticità e interventi correttivi. A tale proposito è previsto che, nel mese di luglio, sia inviata al Ministro dell'economia e delle finanze e al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sullo stato di attuazione degli accordi anche per fornire informazioni utili alla successiva programmazione e/o la revisione di quella in essere. Ciascun Ministero, entro il 1° marzo, con riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, trasmetterà al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze una relazione nella quale sarà illustrato il grado di raggiungimento dei risultati attesi, ovvero conterrà, in caso di esito negativo, le motivazioni del loro mancato realizzo.

Si riporta di seguito uno schema che riassume le fasi del processo sopra-delineato.

³⁷ Sul punto si veda la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 2 del 26 gennaio 2017, disponibile sul sito internet del Dipartimento al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_16_gennaio_2017_n_2-.html



III.2.3 La stabilizzazione di entrate di scopo finalizzate per legge

Le riassegnazioni di entrate sono provvedimenti amministrativi di variazione al bilancio dello Stato che incrementano la disponibilità di taluni capitoli di spesa, a fronte di risorse già affluite su specifici capitoli di entrata non considerate in sede di redazione del bilancio di previsione. Si tratta di casi in cui spesso tali entrate non sono prevedibili con certezza, come quelle derivanti, ad esempio, dai proventi di servizi resi dall'amministrazione a terzi, da sanzioni e da rimborsi. In queste fattispecie, a fronte di un versamento all'entrata, le Amministrazioni interessate trasmettono al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per il tramite del competente Ufficio centrale del bilancio, richieste di riassegnazione corredate da una dichiarazione del responsabile del procedimento amministrativo che attesta, anche sulla base delle relative evidenze informatiche, l'avvenuto versamento all'entrata del bilancio dello Stato. Conseguentemente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, si incrementa lo stanziamento di taluni capitoli di spesa in misura corrispondente alle somme versate in entrata così individuate. Tali decreti di variazione del bilancio sono prevalentemente emanati con riferimento all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 469/1999³⁸.

Attraverso un'analisi effettuata per gli esercizi decorsi, è stato rilevato che diverse entrate di scopo mostravano un carattere stabile e facilmente monitorabile

³⁸ Si precisa che nei casi in cui i decreti di variazione di bilancio adottati fanno riferimento al comma 1 del DPR 469/199, si tratta di riassegnazione di entrate versate in corso di esercizio, mentre i decreti di variazione predisposti in forza del comma 2 del medesimo DPR si riferiscono alle entrate versate successivamente al 31 ottobre dell'esercizio precedente.

nel tempo tanto da poter pensare di inserirle in previsione già in fase di stesura del bilancio. Ciò al fine di favorire l'operatività delle strutture, la corretta ed efficiente gestione di tutte le risorse disponibili, ridurre il carico amministrativo delle variazioni di bilancio da adottare in corso d'esercizio e consentire una migliore trasparenza e unicità del bilancio stesso.

Questa esigenza è stata recepita con il decreto legislativo 90/2016 che, modificando l'articolo 23 della legge di contabilità e finanza pubblica³⁹, consente di iscrivere negli stati di previsione della spesa di ciascuna Amministrazione - e corrispondentemente in quello dell'entrata - gli importi relativi a quote di proventi destinati al finanziamento di specifici interventi o attività che si prevede di incassare nel medesimo esercizio.

La procedura cosiddetta di "stabilizzazione" in bilancio degli stanziamenti finanziati con la riassegnazione alla spesa delle entrate di scopo era stata già anticipata, operativamente, con la legge di bilancio per il triennio 2016-2018 ed è stata nuovamente applicata nella legge di bilancio 2017-2019.

In particolare, nella legge di bilancio 2016 - 2018 sono stati "stabilizzati" importi per un ammontare pari a circa 1,6 miliardi relativi a entrate che presentano le opportune caratteristiche per procedere alla "stabilizzazione", tra le quali:

- entrate derivanti da varie disposizioni legislative in cui è indicato l'importo che deve confluire in bilancio per essere destinato a specifiche spese;
- entrate per le quali la normativa di riferimento indica un importo massimo dei versamenti all'entrata da riassegnare;
- entrate che nel corso degli ultimi tre anni hanno mostrato oscillazioni contenute intorno ad un profilo degli incassi sostanzialmente costante.

Nella legge di bilancio 2017-2019 sono state riproposte le stabilizzazioni adottate in legge di bilancio 2016 -2018, operando le opportune correzioni laddove necessario a seguito della verifica dell'andamento del dato di versamento delle entrate attinenti, e sono state aggiunte ulteriori "stabilizzazioni", portando così a un importo complessivo pari a 1,7 miliardi il dato delle somme stabilizzate⁴⁰.

³⁹ Si tratta dell'articolo 23, comma 1-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 90/2016 che stabilisce: "Al fine di garantire tempestività nell'erogazione delle risorse a decorrere dall'anno 2017, con il disegno di legge di bilancio di previsione, possono essere iscritte negli stati di previsione della spesa di ciascuna Amministrazione e in quello dell'entrata importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. L'ammontare degli stanziamenti da iscrivere in bilancio è commisurato all'andamento dei versamenti registrati nei singoli esercizi del triennio precedente a quello di iscrizione ovvero nei singoli esercizi successivi alla data di entrata in vigore della legge che dispone la destinazione delle entrate al finanziamento di specifici interventi o attività, nel caso in cui il numero di tali esercizi sia inferiore a tre. Per adeguare gli stanziamenti iscritti in bilancio alle effettive somme riscosse nell'esercizio di riferimento, possono essere previste le necessarie variazioni con il disegno di legge ai fini all'assestamento delle previsioni di bilancio di cui all'articolo 33, comma 1".

⁴⁰ Alcuni dei capitoli di spesa oggetto di stabilizzazione di entrate riassegnabili sono stati in seguito oggetto di tagli secondo le norme recate dall'articolo 1, commi da 494 a 510, della legge n. 208 del 2015 (Legge di stabilità 2016) riguardanti il rafforzamento dell'acquisizione centralizzata per gli acquisti di beni e servizi e dell'articolo 1, comma 587 riguardante il concorso dei Ministeri alla manovra di finanza

La stabilizzazione delle riassegnazioni ha riguardato tutti i Ministeri, con l'eccezione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per i quali i proventi di pertinenza riassegnabili non erano sufficientemente determinabili o presentavano carattere di aleatorietà. Le tipologie di entrate riassegnabili "stabilizzate" sono, nella maggior parte dei casi, legate al versamento di contributi dovuti per servizi resi dall'amministrazione - come i controlli ispettivi - a diritti e tributi e a contributi comunitari in somma fissa stabilita per legge. A questi casi, si aggiungono delle fattispecie particolari come le riassegnazioni relative ai buoni fruttiferi postali (BFP)⁴¹. L'iscrizione di un determinato ammontare di risorse, in entrata e in spesa, per ciascuna tipologia di riassegnazione è stata effettuata in modo prudenziale e dopo un'attenta analisi storica sull'andamento dei singoli proventi riassegnabili, in modo da evitare sovradimensionamenti dei capitoli di spesa rispetto all'andamento del gettito a essi collegato. Oltre alle caratteristiche delle entrate precedentemente illustrate, per procedere all'iscrizione già in previsione di tali risorse, è stato previsto che le stesse confluissero in un capitolo/articolo specifico dello stato di previsione dell'entrata e che questo risulti univocamente collegato (salvo alcuni casi che comunque consentono una facile tracciabilità) al rispettivo capitolo di spesa che riceve le relative risorse stanziare in previsione. Tale impostazione contabile è necessaria al fine di assicurare un corretto ed efficace processo di monitoraggio dei versamenti effettivamente affluiti in entrata per le somme oggetto di "stabilizzazione" al fine di accertare la congruenza con il corrispettivo importo stabilizzato sul lato spese. Il monitoraggio, quindi, è indispensabile per verificare l'ammontare effettivo dei versamenti al termine di ciascun esercizio finanziario e permettere con il provvedimento di assestamento di bilancio o con il disegno di legge di bilancio per l'anno successivo, l'allineamento della previsione di spesa alle somme effettivamente incassate.

pubblica. Inoltre registrano anche riduzioni di spesa effettuate in sede di approvazione della legge di bilancio 2017-2019.

⁴¹ A seguito della privatizzazione della Cassa depositi e prestiti (articolo 6 del DL 269/2003), parte delle sue attività e delle passività sono state destinate al Ministero dell'economia e delle finanze. Inoltre, alcuni conti aperti dalla CDP presso la tesoreria statale sono stati intestati al Ministero dell'economia e delle finanze (come il conto di tesoreria contenente i capitali incassati dalla CDP a seguito della emissione e collocamento di BFP). Nell'ambito di tale operazione il Ministero è divenuto soggetto debitore dei BFP e, pertanto, è obbligato al pagamento degli interessi che i buoni maturano e dei rimborsi del capitale nel caso in cui i titoli giungano a scadenza o ne venga richiesto il rimborso anticipato. Le risorse necessarie sono reperite dai prelievi dai conti di tesoreria precedentemente intestati alla CDP o dalle risorse introitate a seguito del rimborso dei mutui di cui il Ministero dell'economia e delle finanze è divenuto mutuante. Nel dettaglio vi sono due fattispecie di esigenze gestite tramite riassegnazioni di entrate. La prima è relativa al rimborso di capitali dei BFP nel momento in cui giungono a scadenza o viene richiesto il rimborso anticipato da parte del detentore. In questo caso si registra un prelievo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze dal conto di tesoreria infruttifero contenente i capitali ricevuti al momento della sottoscrizione dei BFP (prima del 2003 intestato alla CDP). Tali somme vengono versate nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato e, in seguito, riassegnate al capitolo di spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze destinato a effettuare i rimborsi. Il secondo caso è relativo al pagamento degli interessi maturati dai BFP. Per il pagamento degli interessi sui BFP il Ministero dell'economia e delle finanze utilizza le somme introitate dal versamento delle quote interessi e capitali dei mutui, nel cui contratto il Ministero dell'economia e delle finanze ha sostituito la CDP come mutuante. Tali somme vengono versate in entrata per poi essere riassegnate al capitolo di spesa specifico per poter così pagare gli interessi dovuti. L'autorizzazione a procedere tramite riassegnazioni è generalmente disciplinata tramite apposita norma della legge di bilancio.

La normativa sottostante alla riassegnazione resta comunque in vigore e, pertanto, non è preclusa, in corso d'anno, la possibilità per l'amministrazione, qualora ne ricorrano le condizioni, di richiedere apposite variazioni di bilancio volte alla riassegnazione alla spesa delle somme incassate in misura eccedente rispetto alla previsione iniziale di entrata. Di contro, nel caso in cui emerga che le somme iscritte come stanziamenti iniziali risultino di ammontare superiore rispetto a quanto effettivamente versato in entrata, ove possibile, saranno operati accantonamenti sulle disponibilità di competenza dei capitoli di spesa interessati, ovvero sarà corrispondentemente operato il conguaglio negativo a valere sulla previsione di spesa in sede di disegno di legge di bilancio per l'esercizio successivo. Sul tema della riassegnazione alla spesa delle entrate di scopo e sulla loro stabilizzazione nel bilancio dello Stato sono state emanate apposite circolari da parte della Ragioneria generale dello Stato; si tratta in particolare delle circolari n. 1 del 19 gennaio 2016⁴² e n. 6 del 26 gennaio 2017⁴³ alle quali si rinvia per maggiori dettagli.

III.2.4 L'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato

Gli articoli 38-bis, ter, quater, quinquies e sexies della novellata legge di contabilità e finanza pubblica disciplinano l'introduzione della contabilità integrata finanziaria economico-patrimoniale e del piano dei conti integrato, da attuare con successivi provvedimenti normativi. Al riguardo, occorre considerare che l'adozione della contabilità integrata e del piano dei conti integrato è collegata alle analoghe disposizioni emanate per gli altri livelli di governo: decreto legislativo 118/2011 (relativo all'armonizzazione degli enti territoriali) e decreto legislativo 91/2011 (relativo all'armonizzazione degli enti non territoriali) e al regolamento contenente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle Amministrazioni Pubbliche (decreto del Presidente della Repubblica 132/2013).

I principi fondanti, disposti dai citati articoli 38-bis e ter, possono essere così riassunti:

- introduzione della contabilità integrata mediante affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, ai fini conoscitivi, che si ispirino a comuni criteri di contabilizzazione.
- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato, tenuto conto del decreto del Presidente della Repubblica 132/2013, al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle Amministrazioni Pubbliche e del suo utilizzo quale struttura di riferimento per la predisposizione di documenti contabili e di bilancio. Conseguentemente,

⁴² La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_19_gennaio_2016_n_1.html

⁴³ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_26_gennaio_2017_n_6.html