

cento sulla domanda totale, mentre gli Enti di ricerca e gli altri organismi di ricerca ne rappresentano rispettivamente il 9 e l'8 per cento.

Un ultimo aspetto da sottolineare è quello relativo ai progetti presentati in “Costellazione” (art. 4, comma 2 del bando), da intendere come un complesso di più progetti, in numero minimo di tre e presentati da soggetti differenti, da inquadrare in una strategia unitaria di sviluppo di settore/filiera⁷¹. Dall'analisi della risposta all'invito, sui 533 progetti presentati, ve ne sono 128 in costellazione di cui 66 in Campania, 26 in Puglia, 23 in Calabria e 13 in Sicilia.

Sempre nell'ambito delle risorse comunitarie va inoltre ricordata la Partecipazione italiana al 7° Programma quadro⁷² il cui stato dell'attuazione vede un *budget* comunitario già speso di circa 18 miliardi di euro, nell'ambito del quale la stima del rientro italiano si attesta a 1,5 miliardi di euro pari all'8,68 per cento del *budget* stesso.

Azioni dirette ad incentivare gli investimenti in ricerca del mondo produttivo

12. La capacità innovativa delle imprese è una leva fondamentale per migliorare l'efficienza produttiva e competere nei mercati internazionali. Il ritardo italiano, già evidenziato sotto il profilo finanziario, riflette una bassa propensione delle imprese a svolgere attività di ricerca e sviluppo, privilegiando innovazioni incrementali che richiedono un impegno, monetario e organizzativo, relativamente inferiore⁷³. Come rilevato recentemente anche dalla Banca d'Italia⁷⁴, tale andamento dipende, in larga misura, dalla ridotta dimensione delle imprese e dalla loro gestione prevalentemente familiare che rende più difficile sostenere i costi e gli elevati rischi insiti nelle attività di ricerca e innovazione e nell'espansione sui mercati internazionali. In tale ambito, le politiche, avviate già qualche esercizio, a sostegno della ricerca e dell'innovazione fanno leva, da un lato, sull'ottimale gestione delle risorse comunitarie e,

⁷¹ Ciascun progetto, che di per sé doveva essere comunque autonomo ed autoconsistente per le attività e gli obiettivi di ricerca, doveva essere corredato, come da richiesta del bando, da un documento illustrativo della costellazione dei progetti che ne indicasse gli elementi di integrazione e di sinergia, anche sovra-regionale, con la strategia di sviluppo individuata dai soggetti proponenti.

⁷² Il settimo Programma quadro dell'Unione europea, (decisione della Commissione 1982/2006) con un *budget* superiore ai 53 miliardi, è lo strumento principale per il finanziamento della ricerca scientifica e tecnologica e copre, anch'esso, il periodo 2007-2013. E' composto da quattro programmi specifici (*cooperation, ideas, people e capacity*) e di un Programma specifico sulla ricerca nucleare.

Il coordinamento della partecipazione nazionale e il supporto alla partecipazione del Ministro dell'Istruzione, Università e Ricerca ai Consigli Competitività viene effettuato dalla Direzione generale per l'Internazionalizzazione della Ricerca (DGIR) che, tra l'altro, coordina la rete nazionale dei punti di contatto dei programmi comunitari. Tale rete è gestita in collaborazione con l'APRE (Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea) mediante un apposito accordo, per disporre di uno sportello di consulenza a disposizione del partenariato italiano, rivolto in particolare alle piccole e medie imprese.

⁷³ I dati della *Community Innovation Survey* dell'Eurostat per il periodo 2006-08 indicano che le aziende con almeno dieci addetti che dichiarano di aver realizzato attività di ricerca e sviluppo al loro interno sono il 31 per cento del totale in Germania, il 22 in Francia, il 17 in Italia e l'11 in Spagna.

⁷⁴ Banca d'Italia - Relazione annuale sul 2010.

dall'altro, sulla prosecuzione degli interventi di sostegno dei programmi di ricerca e di innovazione industriale volti alla realizzazione di prodotti e servizi innovativi riguardanti aree tecnologiche strategiche per la competitività del Paese; contribuiscono, inoltre, alla capacità innovativa delle piccole e medie imprese anche l'ampliamento dell'utilizzo di strumenti di sostegno automatico comprendenti interventi a sportello ed incentivi fiscali (credito d'imposta).

Quanto alle risorse comunitarie, le azioni poste in essere in attuazione del PON Ricerca e competitività 2007-2013 nelle Regioni della Convergenza, finanziate con un ammontare di 2.972,70 milioni destinati alla competitività, si snodano attraverso: l'avvio dei progetti d'innovazione nelle Regioni della convergenza⁷⁵; l'attivazione dei contratti di sviluppo⁷⁶ - il cui decreto di attuazione ha completato l'iter al termine dell'esercizio - e negli interventi per il sostegno dell'innovazione delle imprese⁷⁷. Sotto tale ultimo profilo, in attuazione del d.m. 23 luglio 2009, così come modificato dal d.m. 28 aprile 2010, sono stati aperti gli sportelli per l'invio telematico delle domande concernenti: l'industrializzazione dei risultati di programmi qualificati di ricerca o di sviluppo industriale e la realizzazione di programmi di investimento volti al risparmio energetico e alla riduzione dell'impatto ambientale delle imprese.

Nell'ambito degli altri interventi di sostegno è proseguita l'attuazione dei progetti di innovazione industriale (PII) avviati nell'ambito della strategia di "Industria 2015"⁷⁸. A fronte dell'attuazione dei primi tre progetti (efficienza energetica, mobilità sostenibile e *Made in Italy*), finanziati con una quota integrativa di 64,6 milioni, la progressiva riduzione degli stanziamenti dedicati⁷⁹ (il bilancio 2010 non ha previsto ulteriori risorse) ha ritardato la conclusione dell'iter

⁷⁵ Il Comitato scientifico per l'analisi fattuale delle aree tecnologiche produttive delle regioni del mezzogiorno ha individuato le prime quattro aree tematiche (efficienza energetica e dell'ambiente, ICT, la salute dell'uomo e le tecnologie della vita, i sistemi avanzati di manifattura, il *Made in Italy* e i nuovi materiali) nell'ambito delle quali è stato predisposta l'apertura di uno sportello al fine di agevolare i programmi di sviluppo sperimentale riguardanti innovazione di prodotto o di processo.

⁷⁶ I contratti di sviluppo sono i nuovi strumenti previsti dall'art. 43 della legge n. 133 del 2008 destinati a sostituire i contratti di programma e di localizzazione con l'obiettivo di favorire investimenti di grandi dimensioni e la realizzazione di progetti di sviluppo d'impresa. L'iter di perfezionamento del decreto di attuazione di tali contratti e la predisposizione della convenzione con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa sono tuttora in corso.

⁷⁷ L'obiettivo è volto all'avvio di strumenti in favore di investimenti produttivi ad alto contenuto di innovazione. L'attività prevede la definizione delle modalità operative e l'apertura dei termini con particolare riguardo agli interventi per la industrializzazione dei risultati di programmi qualificati di ricerca o di sviluppo industriale e ai programmi di investimento volti al risparmio energetico e/o alla riduzione dell'impatto ambientale delle unità produttive interessate.

⁷⁸ Tali progetti, che costituiscono lo strumento principale e innovativo previsto nell'ambito del disegno di legge Industria 2015, mirano a favorire una specifica tipologia di servizi ad alto contenuto di innovazione e si basano sulla sinergia fra Enti locali, imprese, università e centri di ricerca. La procedura di individuazione dei progetti è caratterizzata dalla nomina di un singolo responsabile di progetto che, nella fase di elaborazione, provvede alla definizione delle modalità e dei criteri per l'individuazione degli Enti e delle imprese da coinvolgere nel progetto nonché delle azioni e delle relative responsabilità attuative. Altre caratteristiche innovative sono inoltre rappresentate dalla possibilità per le Amministrazioni pubbliche nazionali e locali, in particolare per le Regioni, di contribuire prevedendo strumenti di intervento che andranno ad affiancarsi a quello specificatamente previsto per i PII e dalla possibilità, per l'attuazione degli interventi, di costituire partenariati pubblico-privato.

⁷⁹ Le riduzioni hanno riguardato: un accantonamento in bilancio di 64 milioni per il finanziamento del fondo TFR dei dipendenti del settore privato (art. 1, comma 758 della LF 2007); un taglio di 92 milioni per far fronte ad esigenze di

di adozione dei restanti progetti (tecnologie della vita e beni culturali) giunti alla fase dell'intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Particolare rilievo rivestono inoltre gli interventi di sostegno affidati all'attivazione dei contratti di innovazione tecnologica, disciplinati d.m. 14 dicembre 2009⁸⁰ e finanziati a carico del FRI (Fondo rotativo per le imprese). Il forte interesse delle imprese verso tale strumento trova conferma nell'alto numero di domande ammissibili (84 domande), nell'ambito delle quali ben 59 progetti (con costi dichiarati pari a circa 1.574 milioni di euro) sono stati ritenuti idonei a proseguire l'iter procedurale⁸¹. Il ritardo con cui sono state definite le risorse disponibili (delibera CIPE del 18 novembre 2010), ha tuttavia determinato lo slittamento della negoziazione con le imprese proponenti. La mancata riprogrammazione delle risorse del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca, non ha, inoltre, consentito la riapertura dello sportello per la presentazione di ulteriori domande, almeno fino all'esito della negoziazione, quando potrà essere fatta una previsione più esatta delle risorse residue.

Quanto infine ai sistemi di incentivazione a carattere automatico ed in particolare al credito di imposta, già previsto nella recente legislazione e oggetto di rilancio nel decreto-legge sullo sviluppo, ne va riconosciuta l'adeguatezza e la maggiore semplicità e prevedibilità rispetto alle sovvenzioni. La sua efficacia, che presuppone l'effettività dei controlli sulla corretta fruizione dei benefici, va, tuttavia, valutata – in linea con le raccomandazioni comunitarie - alla luce della minore possibilità di indirizzare le agevolazioni su obiettivi specifici e tenendo conto del tessuto imprenditoriale italiano, le cui P.M.I. tendono (soprattutto se giovani imprese) ad avere margini di profitto più ridotti (e anche perdite), che non consentono di fruire degli incentivi fiscali con la stessa facilità delle imprese più grandi.

potenziamento degli interventi nelle aree sottoutilizzate (d.m. 5 novembre 2007); un taglio di 103 milioni per la stabilizzazione della finanza pubblica (art. 60 della legge n. 133 del 2008); una riduzione di 85 milioni per coprire quota parte degli oneri derivanti dal finanziamento disposto a favore di Alitalia (d.MEF del 21 novembre 2008).

⁸⁰ Si tratta di progetti innovativi, di importo superiore a 10 milioni di euro, da realizzarsi attraverso le partnership tra pubblico e privato grazie ad un processo di negoziazione. Le risorse disponibili per il finanziamento di questo nuovo strumento, in grado di consentire alle imprese un volume d'investimenti pari a circa 2 miliardi di euro, dovrebbero coinvolgere oltre 30 mila ricercatori.

⁸¹ Al fine di valutarne gli aspetti tecnici sono stati costituiti due *panel* di esperti selezionati dall'Albo degli Esperti della legge n. 46 del 1982, che hanno esaminato i progetti di innovazione per le valutazioni di merito.

PAGINA BIANCA

V. L'ORDINAMENTO CONTABILE

Premessa

1. L'anno 2010 è stato caratterizzato dall'entrata in vigore della legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica, che ha introdotto profonde modifiche nell'assetto e nelle prospettive dell'ordinamento contabile del nostro Paese. Il suo recente adeguamento alle nuove regole di *governance* europea dovrebbe contribuire alla complessiva razionalizzazione del sistema.

Oltre alle disposizioni immediatamente applicabili, la sua carica innovativa è affidata, all'adozione di una serie di decreti delegati, riguardanti aspetti complessi della materia, che spaziano dall'armonizzazione dei sistemi contabili pubblici, alle procedure di spesa per la realizzazione di opere pubbliche, al completamento della riforma del bilancio, al potenziamento del bilancio di cassa, alla riforma dei controlli di regolarità amministrativo-contabile e interni, al testo unico di contabilità di Stato e di tesoreria. Nel corso di quattro anni, la normativa delegata dovrebbe trasformare radicalmente la contabilità e la finanza pubblica, adeguandola a livelli più evoluti e condivisi in campo internazionale.

Si impone un attento monitoraggio dell'attuazione di una così impegnativa riforma, oltre che per assicurare il raggiungimento degli obiettivi posti dal legislatore, anche per evitare l'insorgere di fenomeni dilatori e di resistenza alle innovazioni, già sperimentati nell'attuazione di precedenti interventi.

2. Il protrarsi della crisi finanziaria globale e i suoi pesanti riflessi sull'economia reale hanno, dal loro canto, profondamente inciso sulle politiche pubbliche, in particolare su quelle fiscali, dando luogo in ambito europeo a una generale revisione della disciplina comune, nel senso di rendere più stringenti i vincoli per il coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, finora affidato al cosiddetto metodo "aperto".

Le nuove intese, indicate come "semestre europeo", riguardano tutti gli aspetti della sorveglianza economico-finanziaria, comprese le azioni di garanzia delle politiche di bilancio e della stabilità macroeconomica per favorire la competitività, conformemente alla strategia Europa 2020 verso una crescita "intelligente, sostenibile e inclusiva". In particolare, il meccanismo di stabilità e il fondo europeo di stabilità finanziaria, approvati dal Consiglio

europeo del 24-25 marzo scorso, implicano il rafforzamento della *governance* economica e l'istituzione di un fondo permanente per far fronte alle crisi del debito sovrano.

Il punto focale dell'accordo riguarda la dinamica del debito pubblico, alla quale viene attribuita una rilevanza analoga a quella del disavanzo (indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche), adottando la regola numerica della riduzione annuale del 5 per cento dell'eccedenza rispetto al valore di riferimento del 60 per cento del prodotto interno lordo. L'approvazione dei nuovi strumenti normativi da parte del Parlamento europeo dovrebbe avvenire entro il mese di giugno.

3. L'adeguamento della riforma contabile alle nuove regole europee è tempestivamente avvenuto con la recente legge n. 39 del 2011, che ha opportunamente rivisto non solo la tempistica del ciclo annuale della programmazione, ma anche i suoi contenuti, rendendo complessivamente più rigorosa la disciplina fiscale. Va sottolineato che la definitiva approvazione della legge, in terza lettura alla Camera, è avvenuta all'unanimità, con ciò rendendo palese la generale condivisione della riforma.

Ulteriori sensibili ricadute sono da attendersi sull'ordinamento contabile nazionale, sia nella fase della programmazione delle risorse e degli impieghi, sia nella disciplina della gestione e del controllo della finanza pubblica.

Se si considerano, poi, gli effetti del processo di decentramento istituzionale e amministrativo in corso, connesso con la trasformazione in senso federalista dello Stato introdotta dal novellato titolo V della Costituzione, emergono con maggiore chiarezza la rilevanza e la delicatezza della transizione verso nuovi equilibri che investono l'intero assetto ordinamentale.

4. L'essenza della manovra per il triennio 2011-2013, come negli esercizi immediatamente precedenti, è stata anticipata con provvedimento d'urgenza, seguito, in attuazione della riforma contabile appena entrata in vigore, dai disegni di legge di stabilità e di bilancio, varati dalle Camere entro il 2010.

La sessione di bilancio, pertanto, si è concentrata sull'esame della legge di stabilità, che ha sostituito, con contenuti più definiti, la precedente finanziaria, e della legge di bilancio, che ha accolto flessibilità e innovazioni indotte dalla riforma, mutando la sua natura in senso più sostanziale, quale effettivo strumento di programmazione. Emergono, in proposito, le esigenze del necessario coordinamento con il federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009) e con le nuove regole del lavoro nella pubblica amministrazione (legge n. 15 del 2009), la cui effettiva

introduzione non può che avvenire in condizioni di reciproca compatibilità con la rinnovata disciplina contabile.

In particolare, la limitazione del vincolo autorizzatorio alla sola cassa, previsto inizialmente dalla riforma, presentava profili di rilevante complessità, comportando in sostanza la rivisitazione del modo d'agire dell'intera macchina amministrativa. Il recente ripensamento, avvenuto in sede di adeguamento della disciplina contabile alle nuove regole europee, implica il mantenimento del doppio vincolo, di competenza e di cassa, quale preziosa caratteristica del nostro sistema, indirizzando opportunamente la delega al potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa, la cui razionale sperimentazione biennale potrebbe contribuire a valorizzarne le potenzialità, a vantaggio della sostenibilità della finanza pubblica.

Resta sullo sfondo la consapevolezza che la valenza del bilancio quale efficace strumento di governo dei conti pubblici sarà pienamente realizzata quando saranno create le condizioni per l'adozione di una contabilità improntata al criterio della competenza economica sulla base dei regolamenti comunitari, la più idonea ad assicurare tanto il coordinamento, quanto la sana gestione della finanza pubblica e l'immediata verifica di compatibilità con i vincoli europei.

5. L'applicazione della nuova tempistica della programmazione derivante dalle intese europee è avvenuta con la presentazione alle Camere del primo Documento di economia e finanza, varato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 15 aprile, recepito dalle Assemblee legislative con apposite risoluzioni e comunicato alle Autorità europee. Il Documento di economia e finanza assorbe i contenuti della Decisione di finanza pubblica e della Relazione sull'economia e sulla finanza pubblica, divenendo il perno della programmazione economica e finanziaria nel nostro Paese, nella logica del "semestre europeo".

Il nuovo ciclo della programmazione prevede l'obbligo di una Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, da trasmettere alle Camere entro il 20 settembre corredata, nel caso di revisione degli obiettivi, del parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica sulle linee guida di ripartizione tra i diversi livelli di governo.

6. Un profilo cruciale assume l'introduzione di un'effettiva armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci del settore pubblico, soprattutto per via dei conseguenti adeguamenti di organizzazione, programmazione e gestione degli organismi coinvolti, con rilevanti riflessi anche per i profili di responsabilità dirigenziale.

L'armonizzazione, avvalendosi dello strumento della delega, è intesa a soddisfare l'esigenza imprescindibile di dati di bilancio omogenei e confrontabili per il consolidamento dei

conti delle pubbliche amministrazioni e per le informazioni connesse con l'attuazione del federalismo fiscale. Sotto tale profilo, non v'è dubbio che essa rientri nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica costituzionalmente rilevanti, finalizzati alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi degli articoli 117 e 120, secondo comma, della Carta, come le altre disposizioni della riforma contabile.

Per l'esercizio della delega, improntata a principi e criteri direttivi uniformi, il legislatore ha previsto una duplice articolazione, una riferita agli enti pubblici diversi dallo Stato, l'altra agli enti e organismi territoriali costituzionalmente rilevanti (regioni, province, comuni, città metropolitane e loro enti strumentali), il che esige una coerente e rigorosa applicazione del "reciproco raccordo" prescritto dalla riforma tra i diversi organi preposti all'elaborazione dei decreti delegati. La scelta è di estendere l'ambito di applicazione della nuova legge di contabilità all'intero perimetro della pubblica amministrazione, in coerenza con gli impegni contratti dal nostro Paese in sede comunitaria.

Trattasi di percorsi complessi e impegnativi, che vanno rigorosamente perseguiti nella loro concreta attuazione, anche attraverso l'attenta preliminare conduzione delle previste sperimentazioni, atte a salvaguardare la ragionevole definizione delle conseguenti modifiche dei procedimenti e dell'organizzazione amministrativa e, in definitiva, l'effettiva sostenibilità del nuovo sistema.

7. In tale situazione, appare indispensabile continuare a perseguire il risanamento dei conti pubblici attraverso la convinta e condivisa attuazione del disegno riformatore, mirante alla rivisitazione dell'ordinamento all'insegna del principio di legalità e dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, con riferimento alle indicazioni dell'Unione europea e al mutato quadro istituzionale interno.

L'attuazione della riforma, con gli aggiornamenti connessi con le intese europee, non può che essere graduale, dando luogo a processi di grande impegno per le istituzioni e gli operatori interessati, in ragione della complessità degli adempimenti e della tempistica, a volte stringente, previsti.

Al riguardo, l'apporto della Corte costituzionale si rivela fondamentale, anche con il riconoscimento tra i principi di coordinamento della finanza pubblica del ruolo assegnato alla Corte dei conti, quale organo terzo e imparziale al servizio della Repubblica, poiché ne garantisce il rispetto dell'equilibrio unitario (Corte cost. sentenza n. 179/2007). Tale necessaria

funzione emerge, oltre che nei periodici referti, tra cui quello specifico sul coordinamento ¹, nello svolgimento del controllo sulla gestione del bilancio e delle risorse collettive.

8. In tale ambito, si collocano le attribuzioni della Corte dei conti sul controllo delle attività di ogni centro di spesa e/o di entrata del comparto pubblico.

Al fine di un'ottimale esplicazione di tale funzione, appare indispensabile approfondire un nuovo approccio alla problematica del controllo, ispirato al principio dell'interazione e della sinergia tra tutti gli organismi preposti, nell'ambito delle specifiche competenze, in modo da "fare sistema", nel pieno rispetto della Costituzione, assicurando l'effettiva sana gestione delle risorse pubbliche.

La *task force* istituita con le intese europee ha raccomandato agli Stati membri di introdurre nei rispettivi ordinamenti organismi in grado di garantire l'affidabilità dei conti pubblici. Nel nostro Paese, un ruolo positivo in tal senso svolgono diversi organismi, quali la Ragioneria generale dello Stato, l'ISTAT e la Banca d'Italia, mentre la funzione esterna di garanzia viene esercitata, con i suoi controlli anche sul funzionamento dei meccanismi di garanzia e di affidabilità, dalla Corte dei conti.

Per la sua posizione di rilevanza costituzionale, e quindi di indipendenza, neutralità e terzietà, è infatti proprio la Corte dei conti che può offrire al Parlamento, alle altre assemblee elettive e, più in generale, allo Stato-comunità, così come alle Istituzioni europee ed internazionali, quelle garanzie di verifica dell'affidabilità dei conti pubblici cui guardano con particolare attenzione i mercati finanziari. Le guarentigie magistratuali riconosciute alla Corte si pongono anche a tutela dell'affidabilità delle "analisi, valutazioni e previsioni indipendenti" in materia di finanza pubblica, raccomandate dagli organismi europei.

La manovra per il triennio 2011–2013 e i nuovi documenti contabili

9. Tra i provvedimenti confermati dalla nuova legge contabile, l'assestamento del bilancio dello Stato per l'esercizio 2010 costituisce per taluni profili una cerniera tra vecchio e nuovo ordinamento.

Esso, infatti, conserva le caratteristiche strutturali del bilancio di previsione *ante* riforma, incentrando le variazioni sui macroaggregati nell'ambito dei programmi, quali unità di voto parlamentare che hanno caratterizzato il triennio 2008-2010, a seguito della radicale innovazione della classificazione funzionale che ha sostituito la precedente configurazione per centri di responsabilità amministrativa; nello stesso tempo, nel provvedimento sono state

¹ Il "Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica" è stato varato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti il 18 maggio scorso e trasmesso alle Camere.

applicate per la prima volta talune disposizioni della riforma contabile, soprattutto in materia di flessibilità di bilancio (art. 33, comma 3, legge n. 196/2009).

L'innovazione introduce la possibilità di eseguire variazioni compensative in corso d'anno tra programmi della stessa missione, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica e senza utilizzare stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti. Come avvenuto in precedenza, sul piano concreto anche nel 2010 il ricorso a questa facoltà da parte delle amministrazioni è stato sostanzialmente nullo, anche in relazione alle diffuse difficoltà applicative degli strumenti di programmazione finanziaria da parte delle strutture.

Sul piano più generale, riveste cruciale importanza la problematica della natura del provvedimento, che la riforma configura del tutto analogo al bilancio di previsione, anche per quanto attiene alla flessibilità. Nella relazione sul rendiconto 2009, la Corte rilevava che l'assestamento 2010 avrebbe costituito "la cartina di tornasole per verificare la complessiva "tenuta" della nuova legge contabile, sotto il profilo del corretto utilizzo di uno strumento essenziale della programmazione di bilancio.". Ciò soprattutto con riferimento all'obbligo di compensazione interna di eventuali nuovi o maggiori oneri da esso derivanti.

L'esperienza dell'assestamento 2010 va valutata positivamente, sotto il profilo della rigorosa applicazione della nuova disciplina, in quanto, dopo un periodo piuttosto lungo di improprio utilizzo del provvedimento per incrementare il saldo netto da finanziare, con riflessi, talvolta rilevanti, sugli altri saldi di finanza pubblica, si è finalmente tornati a registrare un sensibile miglioramento del saldo di competenza e una sostanziale neutralità degli effetti su fabbisogno e indebitamento netto della pubblica amministrazione.

10. Anche il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2010 può rappresentare un momento di raccordo tra vecchia e nuova normativa.

Per quanto concerne il conto del bilancio, esso conserva la struttura espositiva per unità di voto parlamentare a livello di macroaggregati, in coerenza con il bilancio di previsione, ma, nello stesso tempo, accoglie talune rilevanti novità della riforma, quali la prima esperienza di illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali, anticipando in qualche modo l'applicazione della disposizione della riforma (art. 36, comma 6, della legge 196/2009).

Peraltro, le note preliminari al rendiconto, introdotte con il consuntivo 2008, presentano, nella loro terza e ultima edizione, segnali di adeguamento, sia nella forma sia nel contenuto, alla nuova disciplina, pienamente in vigore a partire dal rendiconto 2011 con le nuove note integrative, fondamentali documenti illustrativi articolati in due sezioni, la prima analoga agli

attuali documenti, la seconda incentrata sui risultati della gestione e sulle motivazioni degli eventuali scostamenti con le previsioni.

La prima rilevazione delle spese ambientali in sede di rendiconto risale al 2008, con l'illustrazione dei risultati della gestione delle risorse destinate alla tutela dell'ambiente. Nel rendiconto 2010, l'iniziativa si sviluppa in coerenza con gli indirizzi e i regolamenti comunitari in materia, rilevando anche spese allocate in programmi inseriti in missioni solo indirettamente riguardanti l'ambiente, sulla scorta di una specifica sperimentazione svolta con il supporto dell'ISTAT e in collaborazione con le amministrazioni competenti². Il risultato appare apprezzabile, verso la costruzione di un vero e proprio ecobilancio, a conclusione di uno specifico ciclo che parte da un'omologa programmazione e previsione, decorrente dall'esercizio in corso.

Si rileva, in proposito, l'esigenza di un sollecito adeguamento a tale metodologia delle elaborazioni effettuate in sede di bilancio di previsione per il 2011 e il triennio 2011-2013, comprensive degli effetti della legge di stabilità, intese a definire coerentemente un ecobilancio a legislazione vigente, cui raffrontare le risultanze dell'esercizio in corso.

Il potenziamento di questi documenti, disposto dalla riforma, si inquadra nell'esigenza di strumenti informativi a supporto delle politiche di bilancio, per tener conto in modo appropriato dell'interazione tra economia e ambiente, caratterizzata da forte reciprocità e interdipendenza: lo sviluppo economico, infatti, non può fare a meno di una verifica della sua sostenibilità nell'ambiente, il cui degrado comporta ricadute su costi, prezzi, salute umana, spesa sanitaria e, più in generale, sulla qualità della vita.

11. La crisi finanziaria globale ha interessato progressivamente l'economia reale, inducendo in tutti i Paesi dell'Unione europea, nei primi mesi del 2010, situazioni economiche avverse che hanno attenuato taluni segnali di miglioramento. Ne è conseguita l'adozione di indirizzi comuni per opportune misure di contrasto degli effetti negativi.

² Tale attività è stata condotta facendo riferimento alle classificazioni e alle metodologie comunitarie, indicate nell'apposito manuale della Commissione europea (*Environmental expenditure statistics: general government and specialised producers data collection handbook - Statistiche sulle spese ambientali: manuale di raccolta di dati sui produttori specializzati e le amministrazioni pubbliche*) e nelle linee guida predisposte da Istat e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare "Il calcolo della spesa pubblica per la protezione dell'ambiente. Linee guida per riclassificare i rendiconti delle amministrazioni pubbliche". La sperimentazione, oltre a consentire di predisporre la base informativa per la rendicontazione delle spese ambientali, ha consentito di individuare la metodologia di riferimento, descritta nella determina del Ragioniere generale dello Stato n. 39816, del 18 marzo 2011.

Nel nostro Paese, è stata confermata la rigorosa azione di contenimento della spesa pubblica, con una manovra correttiva anticipata, volta anche a recuperare risorse per il sostegno dei settori in maggiore difficoltà. Conseguentemente, la legge di bilancio per il 2011 e per il triennio 2011- 2013 è stata predisposta a completamento dell'opera intrapresa con il decreto-legge n. 78 del 2010, per il pieno conseguimento degli obiettivi concordati in sede europea.

Il bilancio dello Stato costituisce ora uno dei principali strumenti per realizzare le potenzialità della legge di riforma: il maggior coordinamento tra i soggetti coinvolti nella gestione delle politiche e dei conti pubblici rende più evidente la programmazione di medio termine e aumenta l'efficacia delle decisioni di allocazione delle risorse, attraverso un immediato collegamento tra finalizzazione degli stanziamenti e obiettivi perseguiti.

Nel nuovo ciclo della programmazione, infatti, il bilancio, confermato quale principale strumento di allocazione delle risorse, supera il precedente carattere prevalentemente formale, divenendo essenziale tassello delle scelte, sia attraverso la rimodulazione, su motivata proposta dalle amministrazioni, degli stanziamenti previsti da leggi vigenti (fattori legislativi), sia mediante la quantificazione degli oneri di funzionamento aventi natura obbligatoria degli enti pubblici, in precedenza determinati con la tabella C della legge finanziaria.

La sua concreta funzione programmatica si estende al medio periodo, assumendo un'effettiva triennialità delle scelte. Inoltre, limitatamente al triennio 2011-2013, la manovra correttiva dispone un ulteriore notevole ampliamento dei margini di flessibilità del bilancio previsti dalla riforma, con la possibilità per le amministrazioni di proporre, per motivate esigenze, variazioni compensative delle spese rimodulabili tra le missioni di ciascuno stato di previsione, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica ed escludendo l'utilizzo di stanziamenti in conto capitale per finanziarie spese correnti.

12. Altra novità rilevante e, nello stesso tempo, delicata è costituita dal bilancio pluriennale, redatto, sulla base della legislazione vigente, per missioni e programmi, non solo in termini di competenza, ma anche di cassa.

Trattasi della conferma a sistema della norma anticipatrice contenuta nella manovra per il triennio 2009-2011, che conferisce alle amministrazioni un efficace quadro di riferimento triennale per la gestione. L'innovazione resta importante anche riguardo al previsto potenziamento del bilancio di cassa, previa adeguata sperimentazione di due esercizi, dopo l'abbandono, cui si è fatto cenno, del bilancio di sola cassa ad opera della legge di adeguamento alle nuove intese europee.

In tale ambito, assumono particolare rilevanza, in luogo delle precedenti note preliminari, le note integrative, nelle quali le amministrazioni individuano gli obiettivi concretamente

perseguibili sottostanti ai programmi e i relativi indicatori di risultato, in coerenza con le risorse a disposizione, con uno stretto collegamento fra programmazione di bilancio e strategica, in relazione diretta con il sistema di obiettivi e indicatori adottati per le valutazioni di *performance* (legge n. 15/2009 e relativi decreti attuativi). Le note integrative si inseriscono in tal modo nel più ampio processo di programmazione operativa, che parte dalla definizione generale degli obiettivi, passa attraverso la verifica di compatibilità con i vincoli di finanza pubblica e si conclude, dopo l'approvazione della legge di bilancio, con l'elaborazione delle direttive annuali dei Ministri.

La recente normativa in materia di efficienza, trasparenza e produttività del lavoro pubblico dispone che ciascuna amministrazione si doti di obiettivi triennali coerenti con quelli di bilancio e di indicatori di *performance* organizzativa e individuale; la nuova legge contabile, coerentemente, contempla un collegamento tra gli indicatori individuati con le note integrative al bilancio di previsione e il complesso di obiettivi e indicatori del sistema interno di gestione delle *performance*.

Il circuito è completato con la presentazione, in allegato agli stati di previsione, del *budget* dei costi di ciascuna amministrazione e del prospetto di riconciliazione delle previsioni economiche con quelle finanziarie, sempre su base triennale, con evidente maggiore integrazione tra contabilità economica e finanziaria, estesa all'intero triennio di programmazione. Come di consueto, le previsioni economiche sono predisposte secondo le tre prospettive della contabilità analitica: per natura, con riferimento alle caratteristiche fisico-economiche dei costi rilevabili con il piano unico dei conti; per struttura organizzativa, in relazione ai centri di costo; per finalità o destinazione, in base alla nuova classificazione per missioni e programmi.

13. Il bilancio 2011-2013 presenta un'altra innovazione di rilievo, in attuazione dell'art. 2, comma 197, della legge finanziaria 2010: il pagamento unificato delle competenze, fisse e accessorie, spettanti al personale delle amministrazioni dello Stato che si avvalgono delle procedure informatiche e dei servizi del Ministero dell'economia e delle finanze, mediante ordini collettivi di pagamento.

Il pagamento congiunto, a decorrere dall'esercizio in corso, è effettuato mediante il cosiddetto "cedolino unico", gravante su nuovi capitoli di bilancio ripartiti in piani gestionali (articoli) iscritti, con denominazione uniforme per tutte le amministrazioni, in ogni centro di responsabilità nell'ambito del relativo programma. Le relative disposizioni attuative, anche ai sensi dell'art. 4 della legge n. 122 del 2010, sono state emanate con decreto del Ministro

dell'economia e delle finanze, sostanzialmente condiviso dalla Corte³, cui ha fatto seguito la circolare n. 39 del 2010. Si tratta di un progetto di grande complessità realizzato nei ristretti tempi previsti dalla norma.

Alla fine del 2010, si sono verificate talune difficoltà, derivanti dall'esistenza di pagamenti ordinati ancora con mandati cartacei, con trasporto nell'esercizio 2011 dei titoli non pagati. Conseguentemente, anche per il corrente anno, sui relativi piani si continuerà a registrare la gestione dei residui. Inoltre, su taluni capitoli di "cedolino unico", destinati esclusivamente a titoli telematici, risultano emessi sia mandati informatici, sia ordinativi secondari⁴. In tale situazione, sembrano ancora non pienamente raggiunte le finalità di questo nuovo strumento, mirante all'incremento dell'efficienza dei processi di erogazione del trattamento economico, alla tracciabilità delle procedure e al monitoraggio del costo del lavoro.

Si auspica, al riguardo, oltre al sollecito superamento delle segnalate difficoltà, una più ampia diffusione di tale procedura, promuovendo l'adesione delle amministrazioni che non utilizzano ancora i servizi offerti dal Ministero dell'economia e delle finanze, come le forze armate e talune forze di polizia. Sono evidenti, infatti, i vantaggi del pagamento unificato di tutte le competenze dovute al personale, sia sotto il profilo della razionalizzazione dell'azione amministrativa, sia per i positivi riflessi sulla finanza pubblica in termini di minori oneri e di anticipazione delle connesse entrate tributarie e contributive.

14. L'esigenza di rispettare il prescritto termine di presentazione alle Camere ha indotto il Governo ad approvare il primo disegno di legge di stabilità senza attendere il varo della Decisione di finanza pubblica da parte del Senato. In proposito, va tuttavia considerato che i saldi finanziari vincolanti della decisione parlamentare e le relative linee di intervento erano noti al momento dell'approvazione governativa, essendo già approvata la risoluzione della Camera e presentata in Senato la risoluzione di approvazione.

La nuova legge di stabilità per il triennio 2011-2013, confermando la prassi adottata negli ultimi anni con l'anticipo della manovra, assume carattere triennale, in coerenza con gli obiettivi indicati nella Decisione, mentre gli effetti sui saldi di finanza pubblica, con le integrazioni intervenute nel corso dell'*iter* parlamentare, sono abbastanza limitati⁵.

³ Il parere sullo schema di decreto è stato fornito con delibera delle Sezioni riunite in sede consultiva in data 29 ottobre 2010.

⁴ I rappresentanti dell'amministrazione hanno inviato, in data 4 maggio 2011, una relazione congiunta sull'argomento ai Presidenti di coordinamento delle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

⁵ La prima legge di stabilità non reca effetti sostanziali sui saldi di finanza pubblica rilevanti ai fini degli obiettivi definiti in sede europea, fabbisogno e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, limitando l'impatto al solo saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, che peggiora di circa 1 miliardo nel 2011, 3 miliardi nel 2012 e 9,5 miliardi nel 2013, alcune rimodulazioni della parte tabellare concernenti il Fondo aree sottoutilizzate e il finanziamento della quota nazionale del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie.

In corrispondenza con l'ampliamento delle funzioni del bilancio, la legge di stabilità si presenta con un contenuto più circoscritto rispetto alla precedente finanziaria, sia per lo spostamento di alcune decisioni di spesa alla legge di bilancio, sia per la conferma a sistema dell'esclusione di norme di sostegno e di rilancio dell'economia, affidate dalla riforma ai disegni di legge collegati, anche sulla scorta dell'esperienza delle ultime leggi finanziarie 2009 e 2010.

Sotto quest'ultimo profilo, l'avvenuta implementazione della legge di stabilità con misure di spesa ulteriori rispetto all'originario disegno, finanziate con nuove o maggiori entrate, pur non incidendo sui saldi di finanza pubblica, potrebbe favorire, se assunta a modello di riferimento, una sostanziale attenuazione della principale finalità posta a base dell'esclusione delle misure di sostegno, ossia evitare i deteriori fenomeni di eccessivo carico legislativo che ha caratterizzato le precedenti leggi finanziarie, a ragione stigmatizzate come "leggi *omnibus*"⁶.

Quest'ultimo rischio appare più evidente se si considera l'anomala struttura assunta dall'ormai consueto provvedimento d'urgenza di fine anno, il decreto "mille proroghe", che ha presentato nel 2010 un'ampiezza non dissimile, per taluni profili, dalle ultime criticate leggi finanziarie⁷.

15. Il bilancio dello Stato per il triennio 2011-2013, il primo redatto in base alla riforma, accoglie, tra l'altro, l'innalzamento delle unità di voto a livello di programma, nell'ambito della nuova struttura classificatoria adottata dal 2008; l'avvicinamento alla prevista corrispondenza tra programmi e centri di responsabilità amministrativa; l'arricchimento del contenuto informativo, con le note integrative, le schede programma, gli elenchi dei capitoli per programma, le schede illustrative, i riepiloghi, il budget dei costi; e, soprattutto – come si è accennato – il superamento della configurazione di provvedimento legislativo avente carattere prevalentemente formale.

Qualche considerazione merita la prima applicazione della flessibilità previsionale disposta dalla riforma e ampliata temporaneamente dalla manovra correttiva. Deve, infatti, osservarsi ancora una volta il veramente limitato ricorso a questa tipologia di flessibilità, che interessa, peraltro, soltanto il 4,83 per cento degli stanziamenti di competenza per spese finali del 2011⁸.

⁶ Rispetto al disegno di legge presentato dal Governo, composto, oltre alle tabelle, da soli 13 commi dell'unico articolo, la legge approvata riguarda ben 171 commi, taluni di grande complessità, come quelli concernenti l'organizzazione e la gestione dei giochi (nn. da 77 a 82).

⁷ Trattasi del decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 26 febbraio 2011.

⁸ Nel disegno di legge di bilancio per il 2011, la ripartizione delle spese finali disposta dalla legge di riforma ha dato luogo a dotazioni per 25,5 miliardi di spese rimodulabili iscritte su 1.422 capitoli (miliardi 5,7 per adeguamento del

La principale motivazione del fenomeno va ricercata nella connaturata vischiosità dei comportamenti gestionali, che potrebbe rendere inefficace una delle principali potenzialità innovative della riforma, mirante ad una razionale programmazione delle scarse risorse disponibili. La sostanziale inerzia delle amministrazioni nella fase di formazione del bilancio assume contorni di maggiore gravità, ove si consideri che la manovra varata prima della pausa estiva, tenuto conto delle riduzioni apportate alla spesa, ha ulteriormente ampliato per il triennio 2011-2013 – come si accennava - tale flessibilità⁹, estendendola alle missioni.

Inoltre, gli allegati 1 agli stati di previsione del disegno di legge, recanti le variazioni alle autorizzazioni di spesa per programmi e missioni ai sensi dell'art. 23, comma 3, della legge di riforma, anche ai fini di un'immediata distinzione tra flessibilità strutturale tra programmi della stessa missione e flessibilità temporanea tra missioni diverse, presentavano la singolare anomalia di variazioni non compensative né nel complesso, né a livello di singole amministrazioni¹⁰. La circostanza, indicativa dell'errata impostazione di tali allegati e,

fabbisogno e miliardi 19,8 per fattori legislativi) e per 502,8 miliardi di spese non rimodulabili, classificate oneri inderogabili, iscritte su 2.343 capitoli.

⁹ Legge n. 122 del 2010, di conversione del decreto-legge n. 78, art. 2: "1. Al fine di consentire alle Amministrazioni centrali di pervenire ad un consolidamento delle risorse stanziare sulle missioni di ciascun stato di previsione, in deroga alle norme in materia di flessibilità di cui all'articolo 23 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, limitatamente al triennio 2011-2013, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, possono essere rimodulate le dotazioni finanziarie tra le missioni di ciascuno stato di previsione, con riferimento alle spese di cui all'articolo 21, comma 7, della medesima legge n. 196 del 2009. In appositi allegati agli stati di previsione della spesa sono indicate le autorizzazioni legislative di cui si propongono le modifiche ed i corrispondenti importi. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. A decorrere dall'anno 2011 è disposta la riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie, iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), della citata legge n. 196 del 2009, delle missioni di spesa di ciascun Ministero, per gli importi indicati nell'Allegato 1 al presente decreto. Dalle predette riduzioni sono esclusi il fondo ordinario delle università, nonché le risorse destinate all'informatica, alla ricerca e al finanziamento del 5 per mille delle imposte sui redditi delle persone fisiche. Le medesime riduzioni sono comprensive degli effetti di contenimento della spesa dei Ministeri, derivanti dall'applicazione dell'articolo 6, e degli Organi costituzionali fatto salvo quanto previsto dall'articolo 5, comma 1, primo periodo. Dato il vincolo europeo alla stabilizzazione della spesa pubblica, nel caso in cui gli effetti finanziari previsti in relazione all'articolo 9 risultassero, per qualsiasi motivo, conseguiti in misura inferiore a quella prevista, con decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è disposta, con riferimento alle missioni di spesa dei Ministeri interessati, una ulteriore riduzione lineare delle dotazioni finanziarie di cui al quarto periodo del presente comma sino alla concorrenza dello scostamento finanziario riscontrato."

¹⁰ I totali degli allegati 1 dei singoli stati di previsione di spesa risultanti dal disegno di legge di bilancio 2011-2013 sono i seguenti:

Variazioni relative alle autorizzazioni di spesa (art. 23, comma 3, legge 196 /2009) articolate per Amministrazioni

Amministrazione	Variazioni 2011	Variazioni 2012	Variazioni 2013
Politiche agricole	-4.440.978	-2.263.024	-2.061.158
Lavoro e previdenza	-19.271.283	-31.253.590	-36.271.213
Difesa	-49.357.833	642.167	2.160.642.167
Giustizia	-285.698	-285.698	-257.355
Ambiente	-32.716.474	-28.926.474	-28.939.474
Interno	-8.997.983	-8.997.983	-12.636.084
Istruzione, università e ricerca scientifica	298.179.971	298.222.082	285.387.893
Sviluppo economico	-148.321	-140.321	-140.321
Beni culturali	-10.828.873	-10.828.873	-10.828.873
Salute	-110.404.875	-114.288.201	-97.326.979
Economia e finanze	1.624.824.057	81.976.080	-131.126.880
Esteri	-19.932.524	-19.935.727	-20.417.236
Infrastrutture e trasporti	-13.876.826	-9.497.009	-25.362.540
Totale	1.652.742.360	154.423.429	2.080.661.947