

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LVII
n. 3
ALLEGATO V

DOCUMENTI REDATTI
AI SENSI DELL'ARTICOLO 10, COMMI 6, 7 E 8,
DELLA LEGGE 31 DICEMBRE 2009, N. 196

(Anni 2011-2013)

Allegati alla Decisione di finanza pubblica per gli anni 2011-2013

Presentati dal Ministro dell'economia e delle finanze
(TREMONTI)

Trasmessi alla Presidenza il 19 ottobre 2010

VOLUME I

PAGINA BIANCA

NOTA ILLUSTRATIVA

La legge 31 dicembre 2009, n. 196, di riforma della contabilità e della finanza pubblica, ha previsto, all'articolo 10, commi 6, 7 e 8, la revisione dei documenti che, ai sensi della soppressa legge n. 468 del 1978, accompagnavano il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria e la Relazione Previsionale e Programmatica, ora sostituiti dalla Decisione di finanza pubblica (DFP).

In attuazione della citata normativa è stato realizzato il presente documento predisposto sulla base delle indicazioni fornite dalle Amministrazioni centrali coadiuvate dai coesistenti Uffici Centrali del Bilancio, a seguito delle istruzioni dettate dalla Ragioneria Generale dello Stato con circolare n. 23 del 21 maggio 2010.

L'art. 10, comma 6 della legge 196 del 2009 prevede che ogni Amministrazione, per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato, predispone Relazioni programmatiche; allo stato attuale, risultano pervenuti i documenti redatti dai Ministeri dello sviluppo economico, dell'ambiente, delle infrastrutture e dei trasporti, della difesa, delle politiche agricole alimentari e forestali e della salute.

Tali Relazioni, che risultano per lo più esplicative del quadro istituzionale e delle attività svolte dalle suddette amministrazioni sullo stato di attuazione delle leggi di spesa pluriennali di conto capitale, illustrano altresì le attività programmate che si intendono porre in essere nell'ambito delle relative missioni.

Occorre peraltro specificare che per tali attività, che fanno riferimento a documenti pervenuti in date antecedenti il 15 agosto u.s., in alcuni casi non si tiene conto degli effetti sul bilancio dello Stato della manovra correttiva 2011-2013, disposta con il decreto-legge 78 del 2010, sia per quanto riguarda i tagli lineari alle spese rimodulabili previsti all'articolo 2, che alla connessa possibilità di rimodulazione delle relative risorse.

Le segnalazioni ivi contenute, in particolare quelle concernenti la coerenza e la compatibilità tra le risorse necessarie alla loro realizzazione e l'entità delle risorse iscritte nel bilancio pluriennale, nonché le eventuali risorse finanziarie aggiuntive necessarie ai fini della loro completa realizzazione, possono pertanto in alcuni casi non tener conto dell'entità delle effettive risorse iscritte nel bilancio pluriennale a legislazione vigente per il triennio 2011-2013.

Tuttavia, in ordine a talune significative voci di spesa (in particolare, il FAS, gli incentivi alle imprese industriali, le opere ferroviarie e stradali, le bonifiche dei siti inquinati, le tecnologie pulite, le risorse idriche, i programmi di ricerca scientifica e tecnologica della difesa, i piani irrigui e di settore, il fondo di solidarietà nazionale in agricoltura, la ricerca sanitaria), sono stati forniti utili elementi, ai fini della valutazione delle risorse finanziarie necessarie per la realizzazione delle attività in questione, dei quali peraltro si potrà tener conto in sede di predisposizione della manovra.

E' da ritenere, pertanto, che, pur non costituendo un quadro esaustivo delle effettive occorrenze delle suddette amministrazioni per il triennio 2011-2013, per la completa attuazione delle leggi di spesa pluriennali di conto capitale, dagli elementi forniti dalle suddette amministrazioni possono essere desunte utili indicazioni in ordine, rispettivamente, allo stato di attuazione delle leggi di spesa pluriennali di conto capitale ed alle criticità esistenti in ordine alla loro completa attuazione.

Oltre ai suddetti documenti, ogni Amministrazione per ciascuna missione di spesa, ha elaborato Relazioni sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali. In tali documenti sono indicati, sinteticamente, le informazioni di carattere generale riguardanti la legge e le sue finalità, specificando, altresì, per le leggi pluriennali in scadenza, se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione, tenuto anche conto dei nuovi programmi da avviare. Talvolta le relazioni, a causa dell'eccessiva complessità di alcune particolari norme autorizzative che hanno la caratteristica peculiare del coinvolgimento di molteplici settori di intervento, si riferiscono, implicitamente, a più autorizzazioni, indicate anche nel quadro generale riassuntivo.

Si precisa che le richiamate relazioni pervenute da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della salute sono state accorpate, tenuto conto che i dati pregressi ivi riportati si riferiscono al precedente Dicastero unificato.

Alle suddette Relazioni è allegato un Quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, suddiviso per Missioni e Programmi. Per ogni autorizzazione, accanto alle informazioni contabili rinvenibili nel Rendiconto Generale dello Stato, sono esposti inoltre dati previsionali, confermando la struttura anche programmatica del documento che caratterizza, tra l'altro, tutti gli elaborati di finanza pubblica.

Per ciascuna autorizzazione di spesa sono state evidenziate le leggi base dell'intervento alla data del 31.3.2010, con le relative date di attivazione e di scadenza e le variazioni a qualsiasi titolo apportate alle autorizzazioni di spesa in essere, indicando gli estremi del provvedimento.

Sono stati altresì indicati:

- a) gli impegni assunti fino al 31/12/2009;
- b) i pagamenti effettuati complessivamente in c/competenza ed in c/residui fino al 31/12/2009;
- c) i residui al 31/12/2009.

Tali informazioni hanno l'obiettivo di consentire una conoscenza chiara, completa ed affidabile dell'impatto delle leggi pluriennali di spesa sul bilancio dello Stato.

Per la realizzazione di tale complesso documento, la Ragioneria Generale dello Stato ha ravvisato l'opportunità di sviluppare un applicativo denominato "Leggi pluriennali di spesa" al fine di agevolare la raccolta dei dati da parte delle Amministrazioni, consentendo a queste ultime di trovare un set di dati predisposto in linea con le comunicazioni effettuate nell'esercizio finanziario precedente, su cui apportare modifiche, integrazioni e rielaborazioni, direttamente ovvero avvalendosi della specifica unità organizzativa dell'Ispettorato Generale del Bilancio del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.

L'introduzione di nuovi schemi di rilevazione, della standardizzazione del metodo di produzione e della compilazione della relativa modulistica a livello informatico – in altri termini la reingegnerizzazione dei processi che alimentano il sistema informativo alla base del presente documento - sono la risposta che la Ragioneria Generale dello Stato ha fornito alle mutate esigenze, nella consapevolezza che tali innovazioni andranno implementate per assicurare un prodotto finale migliore sotto il profilo dell'ampiezza del patrimonio informativo in esso contenuto.

Nonostante gli sforzi effettuati, culminati con la predisposizione del citato applicativo informatico da parte della Ragioneria Generale dello Stato, e rappresentando il presente lavoro il primo documento relativo a leggi pluriennali di spesa redatto con l'approccio programmatico descritto, si sono presentati alcuni problemi, in parte dovuti alla complessità tecnico contabile del tema trattato ed in parte dovuti alla difficoltà organizzativo amministrativa sottesa alla numerosità degli attori coinvolti.

A conferma della criticità esaminata si rappresenta che le Amministrazioni non sempre hanno fornito tutti i dati richiesti: spesso le stesse hanno indicato sull'autorizzazione base l'onere complessivo, comprensivo dei rinnovi, riportando anche, ove possibile, con separata evidenza degli oneri, l'autorizzazione disposta dalle singole norme rifinanzianti. Altre volte, invece, l'onere complessivo è stato indicato solo per le autorizzazioni rifinanzianti ma non per le autorizzazioni base, ormai scadute. Ciò posto si potrebbe non verificare la precisa quadratura contabile in

corrispondenza dell'onere complessivo esposto, nonché in relazione agli stanziamenti, agli impegni ed ai pagamenti.

Inoltre, in apposita sezione sono allegate le schede predisposte dalle Amministrazioni interessate per la ricognizione dei contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato, per i quali deve essere indicato lo stato di avanzamento delle opere da essi finanziate, il relativo costo sostenuto, nonché la previsione di avanzamento e di costo per gli anni successivi fino alla conclusione dell'opera, con distinta evidenza del costo e dell'utilizzo dei contributi pluriennali per ciascuno degli anni del triennio successivo.

Anche l'acquisizione di tali informazioni sconta in sostanza le criticità derivanti dalle cause indicate in precedenza per le leggi pluriennali. Peraltro, la ricognizione, se sotto il profilo dell'utilizzo dei contributi, ossia quello finanziario, non sembra aver creato particolari difficoltà, ne presenta talvolta notevoli per quanto concerne in particolare l'aspetto economico, ossia la rilevazione dei costi e degli stati di avanzamento degli interventi, non solo per la molteplicità dei soggetti che possono intervenire nella procedura di spesa, ma anche perché spesso il contributo finanzia una molteplicità di opere, anche della stessa natura, che però possono presentare stati di avanzamento differenti. Ciò comporta sia la crescita a dismisura della massa delle informazioni da acquisire, che un'estrema frammentazione delle stesse informazioni tra una miriade di soggetti.

L'esperienza acquisita nell'elaborazione del presente documento servirà comunque ad attuare i correttivi necessari a risolvere le criticità manifestate ed a rendere più significativi i futuri elaborati.