

predisposto in attuazione dell'art. 77-quater, comma 11, del decreto legge n. 112 del 2008. Il decreto anticipava sostanzialmente alcuni contenuti dell'articolo 14, disponendo il superamento della rilevazione trimestrale di cassa da parte degli enti³⁶ già soggetti al SIOPE, a decorrere dal 2010.

Con riferimento invece alla stretta attuazione della legge 196, nel corso del 2010 sono stati predisposti, ai sensi dell'articolo 14 commi 8 e 10, due schemi di decreto concernenti l'estensione della rilevazione SIOPE alle Camere di Commercio e agli enti parco nazionale e agli enti regionali gestori di parchi e la soppressione, per tali enti, dell'obbligo di trasmettere i flussi trimestrali di cassa.

La predisposizione dei due schemi di decreto ha richiesto un'intensa attività preparatoria. Sono stati innanzitutto costituiti due gruppi di lavoro per la definizione degli schemi di codifica e dei relativi glossari. Si è proceduto quindi alla predisposizione degli schemi di decreto, alla definizione delle codifiche gestionali ed all'elaborazione dei relativi glossari³⁷.

Nei primi mesi del 2011, i due schemi sono stati trasmessi al Ministro dell'Economia e delle finanze per la relativa firma. Con riferimento a tali schemi di decreto hanno espresso parere favorevole sia le amministrazioni vigilanti che la Conferenza Unificata, nel corso della seduta del 10 febbraio 2011.

Nel 2011 sarà necessario procedere ad ulteriori attività od atti. In particolare si procederà alla:

1. pubblicazione dei decreti nella Gazzetta Ufficiale;
2. pubblicazione del glossario nel sito internet dedicato al SIOPE ed all'aggiornamento del sito;
3. aggiornamento delle istruzioni SIOPE delle Ragionerie territoriali dello Stato;
4. divulgazione degli adempimenti SIOPE presso gli enti soggetti per la prima volta alla rilevazione, le loro associazioni e i Ministeri vigilanti.

Per ulteriori estensioni del SIOPE alle amministrazioni pubbliche ancora non soggette a tale rilevazione si ritiene opportuno attendere l'attuazione dell'armonizzazione dei bilanci pubblici prevista dall'articolo 2 della legge n. 196 del 2009 e dall'articolo 2 della legge n. 42 del 2009.

B) La definizione degli schemi e delle modalità di invio telematico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche alla Ragioneria generale dello Stato ex art. 15.

Ai sensi dell'art. 15 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nelle more della realizzazione della banca dati prevista dall'art. 13 della legge medesima, per le finalità di monitoraggio e controllo dei conti pubblici, le amministrazioni pubbliche sono tenute

³⁶ Gli enti di previdenza pubblici, le regioni e le province autonome, le province, i comuni, le comunità montane, le università, gli enti di ricerca e le aziende sanitarie ed ospedaliere.

³⁷ Al fine di garantire una corretta applicazione della codifica gestionale, i decreti del Ministro dell'economia e delle finanze di attuazione del SIOPE hanno previsto la definizione, per ciascun comparto, di un "Glossario dei codici gestionali", alle cui istruzioni gli enti devono uniformarsi nell'attività di codifica dei titoli di entrata e di spesa.

all'invio telematico alla Ragioneria generale dello Stato dei dati relativi ai bilanci di previsione, alle relative variazioni e ai conti consuntivi, nonché di altre informazioni necessarie per il monitoraggio dei conti, sulla base di schemi e modalità indicati con specifica Determina del Ragioniere Generale dello Stato (26 aprile 2010 n. 0037547³⁸).

Le amministrazioni pubbliche interessate sono quelle di cui al comma 3 dell'art. 1 della richiamata legge n. 196/2009, ad esclusione degli enti e organismi pubblici territoriali e loro associazioni, nonché gli enti ed organismi dagli stessi vigilati, e, inoltre, quelle già individuate ai sensi dell'articolo 32 del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51 (enti tenuti all'invio dei bilanci alla amministrazione vigilante).

Nel corso del 2010 è stata svolta l'istruttoria finalizzata alla redazione della determina a firma del Ragioniere Generale dello Stato. In particolare si è provveduto

- all'organizzazione di una serie di riunioni nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato per la redazione di uno schema di base della determina;
- all'individuazione degli enti destinatari da individuare nominativamente nella determina;
- all'avvio delle necessarie implementazioni del sistema informativo sulla base di quello già in essere per l'applicazione dell'art. 32 del Decreto-legge n. 273/2005.

Nel primo periodo l'infrastruttura tecnica adoperata è stata quella già in uso presso la Ragioneria generale dello Stato, tuttavia dal dicembre 2010 è stato avviato un nuovo sistema applicativo, su base IBM COGNOS, che coniuga una particolare flessibilità e completezza.

E' da segnalare come con la previsione dell'articolo 15 si è voluta dare continuità normativa, ampliandone gli enti destinatari, al sistema di rilevazione dei dati contabili - partito dal 2007 sulla base dell'art. 32 del decreto-legge n. 273/2005 - nato con l'esigenza di disporre di una banca dati con i bilanci degli enti pubblici che permetta il corretto ed efficiente adempimento dei compiti di vigilanza propri della Ragioneria Generale. A ciò si deve aggiungere come, di fatto, il sistema impiantato consenta di fornire agli organi di vertice notizie in ordine agli effetti che possano derivare da eventuale applicazione di misure di contenimento di spese. E' pure da rilevare, inoltre, il supporto che il sistema ha potuto dare a livello di informazioni statistiche anche all'ISTAT.

Con riferimento all'adempimento in questione l'attività realizzativa si ritiene esaurita con il 2010. Pertanto non sussisterà ulteriore attività od atti da porre in essere. Si ritiene, peraltro, che l'attività effettuata, soprattutto ma non unicamente quella direttamente riconducibile ad aspetti tecnico-informatici, sia di notevole ausilio nella predisposizione di tutti i provvedimenti previsti dall'art. 13 e 14 della L. n. 196/2009.

Appare, infine, utile segnalare come le possibili difficoltà della rilevazione in questione possano trovare soluzione solamente con l'istituzione della banca dati unitaria, rispetto alla quale è propedeutica la creazione di una base anagrafica delle amministrazioni pubbliche e l'individuazione di comune un piano dei conti.

³⁸ Vedi allegato 4.

C) Gli adempimenti di cui all'articolo 48 della legge n. 196/2009

In esecuzione dell'articolo 48³⁹ della legge n. 196/2009 è stata emanata la Circolare n. 2276 del 24 maggio 2010⁴⁰, pubblicata in Gazzetta Ufficiale, serie generale, del 29 maggio 2010 n. 124, per l'attivazione di una casella di posta certificata per la gestione delle comunicazioni da parte degli istituti finanziatori dei dati delle operazioni finanziarie che costituiscono quale debitore un'amministrazione pubblica. Nello svolgimento di tale attività si è proceduto al salvataggio ed elaborazione di massima dei dati pervenuti ad uso interno della Ragioneria generale dello Stato, nonché a rispondere ai quesiti posti dagli Istituti tenuti all'invio.

Alla luce delle attività svolte nel 2010 si prevede di aprire dei tavoli con le altre Amministrazioni coinvolte (Istat e Banca d'Italia) nel recepimento dei dati al fine di concordare nuove modalità di acquisizione (ad es. un portale con dati condivisi) e di specificare nuovi vincoli e modelli di trasmissione da parte degli istituti finanziari da comunicare con circolare ministeriale da emanarsi a conclusione dei lavori, nonché di definire strategie di analisi coerenti tra le Amministrazioni in relazione ai dati acquisiti.

4.2 LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI

LA PREDISPOSIZIONE DELLA RELAZIONE TECNICA IN ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 17 DELLA LEGGE N. 196/2009

Per quanto concerne l'applicazione dell'articolo 17 della legge 196/2009, in materia di disciplina della copertura sui saldi di finanza pubblica delle leggi onerose, è stata emanata la circolare RGS n. 32 del 13 settembre 2010⁴¹ volta alla revisione del processo di elaborazione delle relazioni tecniche.

L'obiettivo perseguito è stato il potenziamento della relativa funzione informativa, attraverso l'evidenziazione degli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, è stato definito un nuovo schema di relazione tecnica standard, al fine di tenere conto dell'ampliamento dell'ambito di applicazione e dei contenuti delle relazioni stesse, distinti in una parte descrittiva e in un prospetto riepilogativo, fornendo le istruzioni

³⁹ Con la legge di modifica della 196 è stato integralmente sostituito il comma 1 ed è stato modificato il comma 2 dell'articolo 48. In particolare la nuova disciplina prevede: 1) l'ampliamento da 10 a 30 giorni del termine per la comunicazione in via telematica, da parte dell'istituto finanziatore, delle operazioni finanziarie che costituiscono quale debitore un'amministrazione pubblica; 2) l'esclusione dalla procedura informativa delle operazioni individuate dall'articolo 3 del Testo unico delle norme sul debito pubblico, dove è disciplinata l'emissione del debito pubblico statale; 3) l'apposizione di un tetto massimo (50.000 €) alla sanzione pecuniaria già prevista in caso di mancata o tardiva trasmissione della comunicazione.

⁴⁰ Consultabile sul sito internet del Dipartimento del Tesoro: www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/debito_publico/normativa_spalla_destra/Circolare_n_2276_del_24_maggio_2010_-_Adempimenti_di_cui_allart_48_della_Legge_31.12.2009x_n_196_-_pdf

⁴¹ Consultabile sul sito internet della RGS: www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2010/Circolare-del-13-settembre-2010-n-32.html

per la corretta ed uniforme redazione delle relazioni tecniche a cura dell'Amministrazione competente.

In tali sensi, la suddetta circolare fornisce la metodologia per la predisposizione dei prescritti prospetti riepilogativi degli effetti finanziari di ciascuna disposizione - con specifica distinzione per le disposizioni in materia pensionistica e di pubblico impiego.

Inoltre, viene indicato il contenuto informativo necessario al fine di illustrare il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, ed indicare tutti i dati e i parametri necessari per la valutazione degli oneri fino alla loro completa attuazione.

Per le disposizioni corredate da clausola di neutralità, è disposto che la relazione tecnica indichi i dati e gli elementi idonei a verificare l'ipotesi di invarianza sui saldi di finanza pubblica.

Le disposizioni contenute nell'articolo 17 si applicano infine con riferimento alle norme relative alla predisposizione delle relazioni tecniche sulle quantificazioni del gettito tributario, anche con riguardo alle misure recanti maggiori entrate utilizzate a copertura degli oneri derivanti dai provvedimenti stessi.

Al riguardo, per ognuna delle disposizioni recanti modifiche alla disciplina delle entrate tributarie è stata predisposta una relazione tecnica al fine di quantificarne gli effetti sul gettito erariale. In particolare nel corso del 2010 sono state redatte circa 200 relazioni tecniche e sono state fornite le quantificazioni di tutti i provvedimenti contenuti nei principali decreti adottati dal Governo e in particolare di quelli previsti dalla Legge di Stabilità e dal decreto sul Fisco municipale.

Le quantificazioni sono state effettuate sulla base dei dati disponibili in Anagrafe Tributaria e in particolare utilizzando i versamenti mediante F24, aggiornati in tempo reale, le ultime informazioni presenti nelle dichiarazioni dei redditi, e nei casi di stime più complesse facendo ricorso a dati esterni all'Amministrazione Finanziaria.

Per le suddette quantificazioni non sono stati sollevati particolari rilievi da parte del Servizio Bilancio, sia in ordine alla metodologia di stima adottata, sia in ordine alle ipotesi formulate, nonché alla tipologia dei dati utilizzati: a tutte le osservazioni è stato dato prontamente riscontro.

LA DEFINIZIONE DELLE CLAUSOLE DI MONITORAGGIO E SALVAGUARDIA

Sempre con riferimento all'articolo 17 della citata legge 196/2009, sono state definite in via amministrativa, anche attraverso una serie di incontri con gli uffici di Camera e Senato preposti all'esame ed alla verifica delle proposte normative, le nuove caratteristiche delle "clausole di monitoraggio e salvaguardia" di cui ai commi 1 e 12.

Si è tenuto conto in particolare dell'accresciuto ambito di applicazione di tali clausole, con l'obiettivo di rafforzare gli strumenti di controllo sugli equilibri di finanza pubblica, nei casi in cui gli oneri associati ai provvedimenti legislativi si configurino come "oneri previsti o valutati".

Le modifiche in questione sono state recepite nella richiamata circolare 32, con cui è stata definita, tra l'altro, la modalità dell'applicazione della normativa, ai fini della compensazione degli effetti derivanti dal provvedimento che eccedano le previsioni di

spesa quantificate nella relazione tecnica, qualora si riscontri uno scostamento tra la spesa effettiva e la previsione della legge⁴².

Tali modalità dovrebbero assicurare che le suddette clausole rispecchino le nuove caratteristiche previste dalla legge di riforma: l'effettività, l'automaticità e la corrispondenza sia quantitativa che temporale tra il potenziale scostamento dell'onere (eccedenza) e la copertura alternativa (ossia quella recata dalla clausola di salvaguardia), in relazione alle misure di riduzione delle spese e/o di aumenti di entrata individuate dalla clausola stessa.

⁴² In particolare nella circolare è disposto che la clausola di salvaguardia potrà operare:

1. nell'ambito dello stesso onere previsto dalla norma, prevedendone la riduzione (attraverso, ad esempio, la rideterminazione dei benefici/prestazioni ovvero attraverso una diversa definizione dei presupposti di accesso al beneficio); 2. al di fuori dell'onere previsto dalla norma attraverso un incremento della copertura, rafforzando quella già prevista nella clausola finanziaria o ricorrendo a modalità diverse che potranno agire, preferibilmente, nell'ambito dello stesso settore economico in cui opera il provvedimento (per attuare un collegamento tra i beneficiari della previsione di spesa e gli eventuali soggetti colpiti dall'incremento della copertura finanziaria prevista dalla clausola), ovvero in un altro. Ai fini della verifica dell'eventuale scostamento, la norma deve prevedere un apposito monitoraggio da parte del Ministro competente sugli effetti finanziari del provvedimento. Sulla base dei risultati, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro competente, adotta le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione.

5 LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA

5.1 LA DEFINIZIONE DEGLI AGGREGATI SOTTOSTANTI I SALDI DI CASSA E DEI CRITERI METODOLOGICI PER IL CALCOLO DEGLI STESSI

La nuova legge di contabilità pubblica, all'articolo 44, commi 1 e 2, definisce i saldi di cassa del settore statale e delle amministrazioni pubbliche: il primo è definito come il risultato del consolidamento del bilancio e della tesoreria statale. Esso esprime il fabbisogno da finanziare attraverso le emissioni di titoli di stato o di altri strumenti a breve e lungo termine; mentre il secondo è definito come il risultato del consolidamento dei flussi di cassa dei singoli settori.

Il comma 3 dell'articolo stabilisce che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono "definiti, in coerenza con le regole internazionali, gli aggregati sottostanti i saldi e i criteri metodologici di calcolo degli stessi".

Il rinvio, previsto dal comma 3 dell'articolo 44, ad un decreto del Ministro dell'economia deriva dalla necessità di individuare le voci significative di tali saldi e la loro esposizione in coerenza con standard internazionali, al fine di comporre dei conti di cassa coerenti e immediatamente raccordabili con le altre fonti statistiche. Nella stessa sede potrà essere affrontato il problema della classificazione delle operazioni di impiego della liquidità dello Stato sul sistema bancario.

Per la predisposizione del decreto è stato avviato un gruppo di lavoro, a partire da settembre 2010, con Banca d'Italia, Istat, Dipartimento del Tesoro e Ragioneria generale dello Stato. Si tratta di un compito particolarmente complesso data la necessità di ridefinire la metodologia di calcolo degli aggregati. A tal proposito è stato prodotto, nel corso dei primi incontri, un documento che costituirà la base di discussione all'interno del suddetto gruppo di lavoro.

5.2 LA GESTIONE DELLE DISPONIBILITÀ LIQUIDE DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

L'articolo 47 della legge n. 196 prevede la modifica della disciplina del conto disponibilità⁴³ che il Tesoro intrattiene con la Banca d'Italia per la gestione delle disponibilità liquide, prevista dall'articolo 5 del DPR n. 396 del 2003, testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico.

Su di esso vengono regolati tutti gli incassi e i pagamenti effettuati nell'ambito della tesoreria dello Stato. Non hanno impatto sul conto disponibilità i movimenti finanziari che si realizzano all'interno del sistema della tesoreria statale, sia che si tratti di flussi tra bilancio

⁴³ Il conto di disponibilità è il conto che il Ministero dell'economia e delle finanze intrattiene con la Banca d'Italia. Esso è stato istituito successivamente al Trattato di Maastricht che, tra l'altro, ha posto il divieto alle Banche centrali di finanziare i Governi.

dello Stato e conti di tesoreria (tesoreria centrale e conti di tesoreria unica), sia che si tratti di trasferimenti tra i conti della tesoreria statale.

In osservanza delle regole europee, il conto non può presentare saldi negativi: qualora alla chiusura giornaliera della contabilità della Banca d'Italia dovesse risultare un saldo a debito del Ministero, la Banca lo scrittura in un conto provvisorio, regolato al tasso ufficiale di sconto, ne dà immediata comunicazione al Ministro e non effettua ulteriori pagamenti per il servizio di tesoreria fino a quando il debito non risulti estinto. Sulla giacenza del conto disponibilità la Banca d'Italia corrisponde semestralmente un interesse pari al tasso medio dei buoni ordinari del Tesoro emessi nel semestre precedente.

La normativa prevista dall'articolo 47 prevede alcuni adempimenti specifici a carico del Ministero dell'economia e delle finanze. In particolare, per quanto attiene ai criteri della gestione delle disponibilità liquide dello Stato per una efficiente programmazione del debito pubblico e per la nuova disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro, i lavori sono stati avviati regolarmente nel corso del 2010 al fine di realizzare un nuovo assetto in linea con le indicazioni della Banca Centrale Europea. Dal mese di luglio 2010 sono stati avviati incontri tra la Ragioneria Generale dello Stato e Consip S.p.A. per la definizione di una Piattaforma informatica destinata a recepire il flusso di informazioni in arrivo da parte delle Amministrazioni Centrali, degli Enti territoriali e degli Enti che hanno conti in tesoreria statale. Per la definizione della Piattaforma si sono prodotte alcune bozze di proposte, di cui l'ultima è datata 28 dicembre 2010.

Per quanto attiene alla predisposizione di una Convenzione tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e Banca d'Italia per la definizione delle condizioni di tenuta del conto del Tesoro presso Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili e per la definizione del saldo massimo su cui la Banca d'Italia corrisponde un tasso di interesse commisurato ai parametri di mercato monetario (47, commi 1 e 2), nel corso del 2010 sono state realizzate varie stesure della Convenzione che hanno recepito i pareri della Banca d'Italia, della Ragioneria generale dello Stato e del Dipartimento del Tesoro. Nel mese di dicembre 2010 è stata definita l'ultima stesura che ha raccolto i pareri dei soggetti interessati al fine della presentazione della stessa alla Banca Centrale Europea. Alla sottoscrizione della Convenzione, seguiranno i protocolli tecnici per la definizione dei dettagli.

E' inoltre prevista la definizione di un Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sulle modalità di movimentazione della liquidità e di selezione delle controparti per il conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia e per i conti assimilati (47, comma 1) e la preparazione di decreti del Ministero dell'economia e delle finanze di definizione delle modalità e dei criteri per la contabilizzazione delle operazioni previste in materia di conti intrattenuti dal Tesoro e per la definizione di modalità e tempi di movimentazione dei fondi presso la Tesoreria (47, comma 5). A tal fine, a partire dal mese di settembre 2010, è stato avviato un gruppo di lavoro con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'Agenzia delle Entrate ed i Monopoli per definire i tempi ed i modi di riscossione dei flussi che impattano sulla tesoreria statale. Nell'ambito del gruppo di lavoro si sono svolte diverse riunioni e si è concordata una metodologia di scambio di informazioni previsive dei flussi di incasso. Si è altresì determinato di stabilire, ove possibile, anche una eventuale modifica delle modalità di versamento.

5.3 LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

Una gestione della liquidità flessibile e remunerativa non può prescindere da una previsione del profilo degli incassi e pagamenti precisa e stabile anche con orizzonte temporale di alcuni mesi, per consentire l'impiego di risorse su varie scadenze che garantiscano una soddisfacente combinazione di redditività delle operazioni e di certezza nel disporre di un livello adeguato di fondi per garantire il servizio della tesoreria statale.

A tale scopo, l'articolo 46 della legge n. 196 ha previsto una serie di disposizioni la cui attuazione costituisce un supporto anche nel miglioramento del processo di previsione, monitoraggio e impiego della liquidità. Esso intende perseguire gli obiettivi di stabilizzazione degli incassi e pagamenti e di miglioramento delle previsioni giornaliere con un orizzonte temporale che deve estendersi ad alcuni mesi o addirittura all'anno, soprattutto nei periodi di crisi di liquidità. Il raggiungimento di tali obiettivi è funzionale ad una efficiente pianificazione delle emissioni di titoli di Stato che da un lato deve garantire la copertura del fabbisogno finanziario e dall'altro non deve risultare eccessiva per tenere sotto controllo la dinamica del debito pubblico.

L'articolo 46 prevede alcuni adempimenti a carico del Ministero dell'economia e delle finanze. Al comma 1 è prevista la predisposizione di un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per la definizione di uno schema per la trasmissione da parte delle amministrazioni statali dei flussi di cassa attesi. Al comma 2 è invece previsto il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze con il quale si individuano le cadenze giornaliere per l'effettuazione dei pagamenti di natura ricorrente. Con tale decreto, per le amministrazioni statali, si prevede che siano stabiliti "tempi e modalità di trasmissione delle informazioni sui flussi di cassa utili per le previsioni sui prelevamenti dalla Tesoreria statale e di ogni altra informazione idonea a consentire una gestione ottimale della liquidità del conto disponibilità del tesoro" al fine di poter conoscere in modo univoco le giornate lavorative nelle quali si concentreranno i pagamenti più significativi. Nel corso del 2010 è stata elaborata una bozza di circolare in materia che è stata inviata per le valutazioni di competenza ai vari Ispettorati della Ragioneria generale dello Stato ad inizio 2011 e un relativo schema di decreto da riferirsi al comma 1 dell'articolo 46.

Il terzo comma dell'articolo 46 disciplina il flusso delle informazioni da parte degli enti territoriali assoggettati al patto di stabilità interno. Si stabilisce, infatti che con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica siano definiti i tempi e le modalità di trasmissione delle informazioni sui flussi di cassa utili per le previsioni sui prelevamenti dalla tesoreria statale ed ogni altra informazione idonea a consentire una gestione ottimale della liquidità. Viene precisato, inoltre, che tali previsioni non vincolano l'ente nella sua attività gestionale e che la previsione normativa riguarda unicamente l'aspetto conoscitivo dell'informazione. A tal fine è stato avviato nel corso del 2010 un gruppo di lavoro tra la Ragioneria generale dello Stato e la Banca d'Italia per una ricognizione dei conti intestati agli enti presenti in tesoreria statale ed un'analisi storica dei flussi movimentati dagli stessi enti al fine di individuare quelli con un impatto più significativo sulla gestione della liquidità. I risultati dell'analisi effettuata dovranno confluire in tempi brevi in uno schema normativo apposito.

Il quarto comma allarga il perimetro della programmazione, mediante protocolli da stipulare con tutti gli enti che detengono conti presso la tesoreria statale. La norma riguarda enti diversi da quelli territoriali assoggettati al Patto di stabilità interno. Ad oggi, sulla base di una prassi stabilita con gli enti titolari di conti presso la tesoreria centrale dello Stato, gli

stessi inviano una previsione mensile dei prelevamenti che verranno disposti. Le richieste di prelevamento sono di regola trasmesse entro termini che consentono di definire settimanalmente i deflussi dalla tesoreria statale. L'esigenza di stipulare specifici protocolli d'intesa sarà valutata a valle dell'attuazione dei provvedimenti previsti dagli articoli 46 e 47 della legge 196. A margine di questa previsione normativa, in sede di rinnovo della Convenzione che regola i rapporti tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e Poste italiane S.p.A. in materia di tesoreria, l'apposito gruppo di lavoro (Ragioneria generale dello Stato, Banca d'Italia e Poste italiane S.p.A.) si sta occupando anche della revisione delle modalità di movimentazione delle risorse, nell'ottica di migliorare la prevedibilità dei relativi flussi di cassa

6 LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE

6.1 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 (ART. 30, COMMA 8 E 9)

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

Il decreto legislativo, in attuazione delle lettere f) e g) del successivo articolo 9 che definisce i criteri direttivi cui deve ispirarsi l'attività delegata del Governo, ha lo scopo di razionalizzare ed attuare puntualmente le procedure di monitoraggio e di verifica dell'utilizzazione delle risorse pubbliche destinate alla realizzazione di opere e dei relativi tempi di attuazione, al fine di ottenere l'uso più efficiente delle risorse in questione e massimizzare i benefici per la collettività in termini di utilizzo delle opere (per effetto del rispetto dei tempi di realizzazione) e di minimizzare il relativo costo.

Destinatari degli effetti dell'intervento normativo sono le Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, alle quali sono imposti particolari oneri nella pianificazione e programmazione degli interventi destinati alla realizzazione di opere pubbliche anche soltanto parzialmente a carico del Bilancio dello Stato. Inoltre, sono destinatari della disposizione, in termini indiretti, anche i soggetti che ricevono finanziamenti a carico del bilancio dello Stato finalizzati alla realizzazione di opere pubbliche.

I soggetti indicati dovranno adempiere ad una serie di obblighi informativi relativi ai dati anagrafici, finanziari, fisici e procedurali concernenti le opere pubbliche, rilevati mediante i sistemi informatizzati in loro possesso, da comunicare con cadenza almeno trimestrale alla Banca dati RGS-MEF ex art. 13 legge 196/2009. Tali informazioni, ove già esistenti in basi dati di altre Amministrazioni, saranno acquisite direttamente senza ulteriori oneri a carico degli interessati. Inoltre per le Amministrazioni di piccole dimensioni che non siano in grado di gestire tali informazioni nell'ambito dei propri sistemi, è previsto, attraverso un modulo via web, il supporto tecnico da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria generale dello Stato.

Le informazioni anzidette sono coerenti con il sistema di monitoraggio del Quadro Strategico Nazionale 2007/2013 istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria generale dello Stato che nel testo del decreto legislativo viene identificato come standard di settore.

La scelta di tale riferimento sul contenuto informativo armonizza gli strumenti previsti dal decreto stesso con i sistemi informativi già esistenti, annullando quindi analisi e tempi realizzativi delle specifiche tecniche per la rilevazione, dato che per ciascuna opera pubblica le informazioni da rilevare sono quelle già condivise dal Ministero dell'Economia

e delle Finanze – Ragioneria generale dello Stato con il Ministero per lo Sviluppo economico, con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Programmazione Economica e con le amministrazioni nazionali (tra cui anche Ministero per le Infrastrutture e trasporti, Ministero Interno, Ministero Istruzione, università e ricerca, Ministero Lavoro e politiche sociali) e tutte le amministrazioni regionali e le province autonome coinvolte nel processo della programmazione unica ai sensi del QSN 2007/2013.

Il decreto legislativo in esame disciplina, altresì, l'ipotesi di definanziamento automatico delle opere in caso di mancato avvio considerando, a tal fine, diversi parametri temporali di riferimento distinti, ad esempio, per livello progettuale, costo complessivo ecc. L'intento è quello di liberare le risorse del bilancio dello Stato da tempo giacenti, destinate a finanziare per intero opere pubbliche. Questo automatismo permette di limitare la quantità di risorse destinate alla realizzazione di opere pubbliche non utilizzate e tende ad innestare un metodo maggiormente virtuoso, in cui le risorse dello Stato vengono stanziare ed utilizzate in presenza di una ragionevole certezza sui tempi; ciò avviene anche attraverso l'introduzione del sistema di monitoraggio e di verifica che traccia attraverso il CUP i progetti ammessi alla progettazione prima ed alla realizzazione poi, seguendone le varie fasi procedurali ed i relativi impatti finanziari e fisici.

Le informazioni che confluiscono nella banca dati RGS-MEF ex articolo 13 della legge 196/2009, sono rese disponibili alle Amministrazioni pubbliche ed al CIPE che concorrono all'alimentazione della stessa e costituiscono la base di riferimento ufficiale per la divulgazione delle informazioni sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, per le attività di valutazione degli investimenti pubblici previste dalla normativa vigente, nonché per l'elaborazione dei documenti di contabilità e finanza pubblica.

Lo schema di decreto legislativo è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2010; essendo intervenuta la scadenza della delega al 31 dicembre 2010 esso verrà ripresentato in Consiglio dei Ministri, dopo l'entrata in vigore del provvedimento di modifica della Legge n. 196/2009, che contiene la proroga della scadenza al 31 dicembre 2011.

Le attività collegate al Decreto legislativo sono relative all'emanazione di atti amministrativi di natura attuativa.

In particolare:

- articolo 4 (Definanziamento per mancato avvio dell'opera): emanazione di un DPCM (previo parere del CIPE, su proposta del Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e per quanto di competenza con il Ministro delegato per la politica di coesione economica sociale e territoriale) che stabilisce i criteri per la definizione di un sistema di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti per la realizzazione di opere pubbliche nei tempi previsti. Il medesimo decreto provvederà alla definizione delle procedure e modalità di definanziamento automatico delle opere.

- articolo 5 (Definizione set informativo): entro 30 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo dovrà essere emanato un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria generale dello Stato con cui viene definito: il dettaglio delle informazioni che deve essere fornito dai soggetti interessati; le modalità di trasmissione delle stesse alla banca dati MEF-RGS ed ogni elemento necessario ad assicurare la corretta ed efficace attivazione del processo di rilevazione

- articolo 7 ((Titolari di banche dati già esistenti) : è prevista la predisposizione di appositi protocolli tecnici tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria generale dello Stato ed i titolari di banche dati previste ai sensi dalla normativa vigente per la condivisione delle informazioni ai fini dell'alimentazione della banca dati MEF-RGS.

- articolo 8 (Disponibilità dei dati): è prevista la predisposizione di protocolli (tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria generale dello Stato ed i soggetti interessati) al fine di rendere disponibili le informazioni confluite nella banca dati MEF-RGS.

Sono già in corso varie attività con i soggetti interessati alla stesura di detti provvedimenti, come l'AVCP, il DIPE della PCM, il MIT, il MISE ed al contempo si sono anche avviate le fasi di studio sui contenuti informativi del sistema che si verrà a creare.

6.2 LA DELEGA AL GOVERNO PER IL PASSAGGIO AL BILANCIO DI SOLA CASSA (ART. 42)

Con l'articolo 42⁴⁴ della legge di contabilità e finanza pubblica è prevista una delega per il passaggio dal bilancio di competenza e cassa ad uno di sola cassa entro il termine di tre anni. Per l'attuazione della delega, la stessa norma prevede un periodo di sperimentazione di due esercizi finanziari. Tra gli altri criteri di delega, si prevede l'affiancamento del bilancio di cassa con un corrispondente prospetto redatto in termini di competenza giuridica, l'affiancamento con una contabilità di tipo economico, la definizione di limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, nonché l'obbligo di predisporre un piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni sulla base del quale ordinare e pagare le spese. In questo schema, è previsto altresì un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile ed amministrativa delle obbligazioni assunte. Il controllo e il monitoraggio della spesa sarà diretto ad assicurare la definizione di limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile, in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, compatibilmente con i saldi di finanza pubblica e tenuto conto delle caratteristiche delle diverse tipologie di spesa.

Per tali finalità, le attività della Ragioneria generale dello Stato si sono dirette allo studio di nuove prospettazioni e nuovi documenti contabili che consentissero l'avvio della sperimentazione, nonché della predisposizione dello schema di decreto per l'individuazione delle amministrazioni coinvolte, dei relativi termini e delle modalità di attuazione. Il decreto, predisposto ai sensi del comma 2 dell'articolo 42 è stato inviato alle competenti Commissioni parlamentari, previa acquisizione del parere della Corte dei conti. Ai fini dell'avvio della sperimentazione è stato predisposto un supporto informatico altamente flessibile che consentisse la realizzazione del piano finanziario dei pagamenti, anche definito "crono-programma". Attraverso questo strumento e secondo le modalità previste nel citato decreto, le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero della Difesa, Ministero dell'Interno) hanno implementato, già a partire dall'assestamento del bilancio 2010, la gestione del bilancio di sola cassa. Nel processo che si va delineando, il crono-programma costituirà il principale

⁴⁴ Come già ricordato nel riquadro 1 della premessa, la legge di modifica della 196 ha integralmente riscritto l'articolo 42 sulla delega per il passaggio al bilancio di sola cassa.

strumento di gestione e di programmazione finanziaria mediante il quale, tenendo conto della data di assunzione e di scadenza delle obbligazioni, saranno graduati nel tempo i pagamenti, disposti nel limite massimo delle autorizzazioni di cassa del bilancio pluriennale. Detti piani finanziari saranno alimentati dai dati e dalle informazioni fornite da un apposito sistema contabile costituito da “conti” che dovranno essere aperti per ogni appostazione di spesa, verosimilmente con riferimento al capitolo quale attuale unità elementare del bilancio. I conti saranno organizzati in modo da accogliere le scritture contabili ritenute necessarie ai fini della costruzione del “piano finanziario”; dovranno quindi essere intestati ad ogni capitolo/articolo di spesa e recare, per gli anni del bilancio pluriennale interessati, le relative dotazioni di cassa autorizzate. L'estensione negli anni, rispetto a quello di riferimento, delle annotazioni contabili, ovviamente resterà legata alla natura ed alla durata della spesa relativa. Occorrerà prevedere, peraltro, apposite scritture per le appostazioni di spesa corrispondenti ad autorizzazioni legislative pluriennali, al fine di poterle puntualmente monitorare, nonché per poter evidenziare, in modo inequivocabile, i relativi limiti di spesa (importo massimo per le assunzioni di obbligazioni).

Fermo restando il limite massimo dei pagamenti costituito dalle autorizzazioni di cassa, a legislazione vigente, approvate per ciascun anno del bilancio pluriennale, il funzionario responsabile dovrà, entro il predetto limite, graduare i pagamenti attribuendo agli stessi un ordine di priorità. I pagamenti programmati, così definiti, costituiranno prenotazioni (accantonamenti) degli stanziamenti di cassa dei vari capitoli e la loro esecuzione nel tempo produrrà, quindi, la riduzione delle relative disponibilità.

In proposito, può ipotizzarsi, in linea generale, che il limite all'assunzione di obbligazioni giuridiche da parte del dirigente responsabile sia da individuare, per le spese correnti, nella stessa autorizzazione di cassa, riferita a ciascun anno del bilancio pluriennale; per le spese in conto capitale e per quelle relative a leggi di spesa pluriennali, il citato limite è, invece, da individuare nell'importo complessivo dell'autorizzazione pluriennale di spesa.

Per dare risposta a questo ed altri interrogativi su come il bilancio di cassa avrebbe potuto trovare la migliore applicazione, in relazione alle finalità che con la sua introduzione si erano richiamate, da ultimo, nel corso del dibattito parlamentare della legge 196/2009, la Ragioneria generale dello Stato ha svolto una specifica attività di approfondimento.

Nel corso del 2010, con l'intento di approfondire le modalità operative con cui il bilancio di cassa è adottato nelle altre realtà internazionali, sono state svolte alcune missioni di studio presso i Ministeri delle finanze di Germania, Paesi Bassi e Spagna. Le informazioni raccolte nel corso delle visite di studio sono state organizzate ed illustrate attraverso la realizzazione di un apposito seminario in cui si è dato conto di quali meccanismi e procedure siano state predisposte nei Paesi visitati con riferimento alla predisposizione, gestione e rendicontazione di uno schema di bilancio in cui prevalga l'aspetto della cassa. Ulteriori approfondimenti, con particolare riferimento agli aspetti relativi al passaggio previsto dal bilancio di competenza a quello di cassa, nonché al suo affiancamento con un sistema di contabilità economico-patrimoniale, sono stati svolti nel corso di successivi seminari svolti nella seconda metà del 2010⁴⁵.

⁴⁵ I materiali relativi ai richiamati seminari sono disponibili sul sito web della Ragioneria generale dello Stato all'indirizzo: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Workshop-e/>

Con lo stesso obiettivo, nella seconda metà del 2010, la Ragioneria generale dello Stato ha avviato una convenzione con l'Università Sapienza di Roma. Al fine di poter fornire elementi utili alla predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della delega dell'art. 42, la convenzione prevede lo svolgimento di ulteriori approfondimenti sui temi del bilancio di cassa, sia in termini di comparazione internazionale, sia in relazione alla sua effettiva applicazione al caso italiano. Nel corso del 2011, la convenzione prevede la realizzazione di due appositi seminari⁴⁶ e due working paper sui temi sopra richiamati.

6.3 LA DELEGA PER LA RIFORMA ED IL POTENZIAMENTO DEI CONTROLLI DI RAGIONERIA E DEL PROGRAMMA DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA (ART. 49)

La legge 196/2009 attribuisce un'importanza rilevante al rafforzamento dei meccanismi di controllo della spesa. L'intero titolo VIII infatti è dedicato ai controlli di ragioneria e all'analisi e valutazione della spesa e l'articolo 49 specifica i principi e criteri generali per la delega per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa.

Nel corso del 2010 il Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - ha svolto i lavori preparatori necessari per l'attuazione concreta della delega. A tal fine è stato costituito un gruppo di lavoro all'interno della Ragioneria generale con il coinvolgimento anche degli Uffici centrali del bilancio e di alcune Ragionerie territoriali.

Con riferimento al controllo di regolarità amministrativa-contabile, la riforma attiene solo alle procedure, rimanendo inalterate le norme che attengono alla formazione degli atti controllati. Inoltre, in ragione dei cambiamenti che potranno intervenire con riferimento alla struttura del bilancio e degli atti di spesa, si è preferito utilizzare nella redazione del decreto legislativo una terminologia più ampia nella definizione degli atti e provvedimenti oggetto di controllo di regolarità. In questo modo la riforma sarà in grado di assorbire ogni futuro cambiamento che interverrà relativamente alla redazione del bilancio. Quanto infine ai principi ispiratori della riforma, si è tenuto conto, come sopra indicato, di quelli elencati nell'articolo 49, ma anche di quanto previsto dall'articolo 40, comma 1, lettera d) della medesima legge n.196/2009, in tema di controllo di regolarità amministrativa e contabile dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile. Il nuovo testo, infine, opera una razionalizzazione e riorganizzazione di tutte le disposizioni normative stratificatesi in maniera disorganica nei vari anni e contenute in varie leggi, Regi decreti e decreti del Presidente della Repubblica.

La delega contenuta nel citato articolo 49 riguarda inoltre misure per rafforzare le attività dei nuclei di analisi e valutazione della spesa istituiti ai sensi dell'articolo 39 della legge 196 del 31 dicembre 2009 e altre iniziative intraprese nell'ambito del Ministero dell'Economia e delle Finanze volte all'esame delle misure per il raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica, in termini di quantità e di qualità della spesa.

⁴⁶ Il primo dei due seminari previsti si è tenuto il 22 marzo 2011 presso il Ministero dell'economia e delle finanze. I relativi materiali sono disponibili all'indirizzo web di cui alla nota 39.

Lo schema di decreto legislativo predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato definisce l'attività di analisi e valutazione della spesa, le finalità di questo tipo di analisi ed i soggetti coinvolti, nonché le attività che si intendono svolte nell'ambito di questo processo.

Al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse e di promuovere una maggiore efficienza ed efficacia della spesa pubblica, è infine previsto che anche le amministrazioni pubbliche diverse dalle amministrazioni centrali dello Stato, promuovano, attività di analisi della spesa, nonché di monitoraggio e valutazione degli interventi.

Lo schema di decreto legislativo è stato trasmesso dalla Ragioneria generale dello Stato all'Ufficio legislativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Ai fini della sua presentazione a un prossimo Consiglio dei ministri per l'esame preliminare, si è comunque attesa la definitiva approvazione della legge recante modifiche alla legge n. 196/2009, che prevede la proroga al 30 giugno 2011 del termine per l'emanazione del decreto legislativo in questione.

6.4 LA DELEGA AL GOVERNO PER IL COMPLETAMENTO DELLA REVISIONE DELLA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO (ART. 40)

Tra i principi di delega indicati nell'art. 40⁴⁷, sono stati avviati nel corso del 2010 specifici approfondimenti in merito all'adozione di limiti per le spese rimodulabili del bilancio dello Stato⁴⁸. Con questo intento, sono state svolte alcune missioni di studio presso i Ministeri delle finanze di Paesi Bassi e Spagna. Come per il bilancio di cassa, le informazioni raccolte nel corso delle visite di studio sono state illustrate in un seminario svoltosi il 23 novembre 2010⁴⁹.

Questi temi sono inoltre stati inseriti tra le materie di approfondimento previste nella convenzione che la Ragioneria generale dello Stato ha avviato con l'Università Sapienza di Roma nella seconda metà del 2010. Nel corso del 2011, la convenzione prevede la realizzazione di due appositi seminari e due working paper sui temi sopra richiamati.

6.5 LA DELEGA AL GOVERNO PER L'ADOZIONE IN UN TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTABILITÀ DI STATO E DI TESORERIA (ART. 50)

Nel corso del 2010 la Ragioneria generale dello Stato ha svolto una serie di riunioni preliminari per la redazione di un indice di base relativo allo schema di decreto legislativo e per la definizione delle aree di competenza primaria nonché per la condivisione dell'impianto sistematico, nella prospettiva dell'adozione di un regolamento di contabilità di Stato, necessario complemento del Testo unico. Allo stesso tempo, gli stessi Ispettorati della Ragioneria hanno definito in modo condiviso la struttura dello schema di decreto legislativo recante il Testo unico, procedendo in modo autonomo, ancorché coordinato, all'individuazione delle norme di legge da inserire. Da un lato si è cominciato a lavorare

⁴⁷ La legge di modifica della 196 ha prorogato di un anno il termine di delega, portandolo da due a tre anni.

⁴⁸ Con la legge di riforma della 196 l'ambito di riferimento per l'applicazione dei suddetti limiti è stato ampliato al totale delle spese del bilancio dello Stato.

⁴⁹ Il materiale del seminario è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Service-s/Workshop-e/SISTEMA-DI-GOVERNANCE/>

alla stesura dei nuovi testi per la parte che riguarda la Tesoreria statale, dall'altro ci si sta occupando di tutte le altre parti del Testo unico (patrimonio, entrate, spese, ecc.). Una prima versione dello schema di decreto legislativo, predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato e da condividere successivamente con gli altri attori coinvolti (Dipartimento delle Finanze, della Corte dei conti, della Banca d'Italia), potrà essere definita nel corso dell'anno 2011.