

V. LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA

V.1 LA DEFINIZIONE DEGLI AGGREGATI SOTTOSTANTI I SALDI DI CASSA E DEI CRITERI METODOLOGICI PER IL CALCOLO DEGLI STESSI (ART. 44)

Nel corso del 2011 sono proseguiti i lavori del gruppo di lavoro a livello ristretto in attesa dei risultati finali e delle valutazioni, dei tavoli di lavoro relativi all'armonizzazione dei principi contabili e dei risultati della sperimentazione. È stato definito il trattamento delle operazioni di impiego conseguenti all'entrata a regime dalla nuova operatività del conto disponibilità.

V.2 LA CONVENZIONE PER LA DEFINIZIONE DELLE CONDIZIONI DI TENUTA DEL CONTO DEL TESORO PRESSO BANCA D'ITALIA PER IL SERVIZIO DI TESORERIA (ART. 47)

L'articolo 47 della legge n. 196 prevedeva alcuni adempimenti specifici a carico del Ministero dell'economia e delle finanze al fine di adeguare l'operatività del conto disponibilità, che il Tesoro intrattiene con la Banca d'Italia per la gestione delle disponibilità liquide, alle indicazioni della Banca Centrale Europea, nonché per un'efficiente programmazione del debito pubblico.

A tal fine, nel corso del mese di marzo 2011, è stata stipulata la **Convenzione MEF - Banca d'Italia** (22 marzo 2011) (allegato 1) per la definizione delle condizioni di tenuta del conto del Tesoro presso la Banca d'Italia e, successivamente, nel corso del mese di luglio, il **decreto ministeriale attuativo** della Convenzione suddetta (29 luglio 2011) (allegato 2) che stabilisce il saldo massimo del conto disponibilità pari a un miliardo di euro, oltre il quale la Banca d'Italia non corrisponderà più alcuna remunerazione. Tale Convenzione stabilisce le modalità sottostanti la nuova operatività del conto disponibilità al fine di tener conto del contesto di mercato e dell'effettiva disponibilità degli operatori a partecipare alle operazioni finanziarie a valere sul conto.

In seguito all'adozione della Convenzione, sono stati avviati i lavori congiunti tra Ragioneria generale dello Stato, Dipartimento del Tesoro e Banca d'Italia per la definizione dei protocolli tecnici inerenti l'operatività sul conto disponibilità. Nelle more della predisposizione dei protocolli definitivi, a partire dal mese di luglio 2011 è iniziato lo scambio informale tramite posta elettronica dei dati di previsione giornalieri con la Banca d'Italia e con il Dipartimento del Tesoro, al fine di stabilizzare la giacenza del conto disponibilità; lo scambio è partito ufficialmente il 30 novembre 2011, con la prima operazione di impiego dopo un periodo di sperimentazione di circa tre mesi. Dai primi giorni del mese di novembre, grazie al lavoro congiunto del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e di quello del Tesoro, nonché di Banca d'Italia e Consip SpA, è stata utilizzata per lo scambio dei dati giornalieri la Piattaforma informatica (applicativo "*conto disponibilità*") che prevede una serie di validazioni dei dati previsivi da parte del MEF. Grazie alla nuova operatività, la giacenza del conto disponibilità viene stabilizzata giornalmente a circa 800 milioni di euro, attraverso la costituzione di depositi vincolati a scadenza predeterminata costituiti presso la Banca d'Italia o attraverso operazioni di raccolta o impiego sul mercato monetario (o altre operazioni in uso nei mercati finanziari). L'operatività giornaliera prevede la validazione delle stime dei flussi di cassa e della relativa

operazione sulla liquidità (raccolta o impiego) volta a stabilizzare il saldo del conto nel corso della mattina e una successiva validazione nel corso del pomeriggio.

Negli ultimi mesi del 2011, i citati Dipartimenti e la Banca d'Italia hanno lavorato congiuntamente alla stesura degli atti previsti dai commi 1 e 5 dell'articolo 47, relativi alle modalità di movimentazione della liquidità e di selezione delle controparti per il conto disponibilità nonché alle modalità di contabilizzazione e rendicontazione delle operazioni di liquidità a valere sul conto disponibilità e conti assimilabili.

V.3 LA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA (ART. 46)

La nuova operatività del conto disponibilità attuata ai sensi dell'articolo 47 della legge n. 196, richiede un'attività di programmazione finanziaria di breve/medio periodo affinché le previsioni giornaliere dei flussi di cassa che transitano per la tesoreria dello Stato e delle giacenze in tesoreria siano sempre più affinate e consentano quindi di determinare con sufficiente margine di anticipo l'importo degli impieghi sulla liquidità eccedente da effettuare sul mercato a tassi remunerativi.

A tale scopo, l'articolo 46 della legge n. 196 prevedeva una serie di adempimenti a carico del Ministero dell'economia e delle finanze. Nel corso del 2011, è stato dato seguito a tali disposizioni attraverso l'adozione del decreto ministeriale del 13 luglio 2011, attuativo dell'articolo 22 del decreto legge n. 98 del 2011 convertito in legge n. 111 del 2011 in materia di programmazione finanziaria che ha modificato l'articolo 46 della legge n. 196 e della circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 26 del 19 settembre 2011²⁴.

Il decreto ministeriale rappresenta la cornice entro la quale si inserisce la circolare n. 26 che stabilisce le modalità operative e gli schemi per la trasmissione delle previsioni dei flussi di cassa da parte dei titolari dei conti appartenenti alla tesoreria statale nonché ogni altra informazione idonea a consentire una gestione ottimale della liquidità. La Ragioneria generale dello Stato ha effettuato una ricognizione dei conti intestati agli enti presenti in tesoreria statale ed un'analisi storica dei flussi movimentati dagli stessi enti individuando due elenchi di conti, i cui titolari sono tenuti all'invio delle previsioni di prelievo e versamento per il mese successivo alla comunicazione con aggiornamento settimanale. Nella stessa circolare è previsto l'obbligo mensile di comunicazione anche da parte dei centri di responsabilità individuati in ciascun ministero.

In applicazione di tali disposizioni, le amministrazioni centrali, gli enti territoriali e gli altri enti che hanno conti in tesoreria statale hanno iniziato nel corso del mese di ottobre 2011 ad inoltrare, tramite posta elettronica, i dati relativi alla loro programmazione finanziaria.

Nel contempo, hanno avuto luogo diversi incontri con gli Uffici centrali di bilancio al fine di sensibilizzare, attraverso il loro tramite, le amministrazioni al recepimento della circolare. Nella circolare viene precisato che tali previsioni non vincolano la gestione dell'ente, ma che sussiste la responsabilità in capo al responsabile della comunicazione in caso di mancata ottemperanza alle disposizioni con conseguente sanzione amministrativa.

²⁴ http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare_n.26.pdf

Nel corso del 2012 si provvederà ad una prima ricognizione ufficiale degli enti adempienti nonché al monitoraggio degli scostamenti dei dati effettivi rispetto a quelli comunicati dagli enti.

Sono proseguiti, nel corso del 2011, gli incontri con la Consip SpA per predisporre, nell'ambito dell'applicativo "*conto disponibilità*" già in essere, un'area dedicata all'inserimento telematico dei dati da parte degli enti; nei primi mesi del 2012 è stata avviata una sperimentazione su alcuni enti pilota che terminerà nel corso della prima metà dell'anno e che permetterà a tutti gli enti coinvolti nell'invio dei dati ai sensi della circolare n. 26/2011 di utilizzare la piattaforma informativa per l'inoltro telematico.

Nel corso del 2011 sono stati avviati gli incontri di orientamento fra la Ragioneria generale dello Stato, Consip SpA e fornitori per la scelta del programma più idoneo alla costruzione di un modello di previsione che riesca a gestire la grande quantità di dati previsivi inviati dagli enti, elaborarli nonché a monitorarli.

Il quarto comma dell'articolo 46 prevedeva la stipula di protocolli con gli enti pubblici che detengono conti presso la Tesoreria dello Stato ai fini dell'efficiente gestione del debito nonché per la razionalizzazione della disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro per la gestione delle disponibilità liquide. Nel corso del 2011 è stato definito l'aggiornamento della convenzione già in essere con le Poste italiane SpA, in materia di tesoreria, firmato il 31 agosto 2011 (allegato 3), mentre sono proseguiti i lavori del gruppo di lavoro (Ragioneria generale dello Stato, Banca d'Italia e Poste italiane SpA) al fine di rivedere le modalità di movimentazione delle risorse, nell'ottica di migliorare la prevedibilità dei flussi giornalieri di cassa. Al fine di dare seguito alle esigenze di revisione delle modalità di gestione dei flussi relativi al conto di tesoreria 29814 della Cassa depositi e prestiti SpA, nel corso del 2011 sono stati raggiunti degli accordi sullo scambio dei dati previsivi per la gestione della liquidità in tesoreria (allegato 4). Il relativo protocollo è stato firmato in data 8 marzo 2012.

VI. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE

VI.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)

DLGS N. 228/2011 – ATTUAZIONE ARTICOLO 30, COMMA 9, LETTERE A), B), C), D)

L'iter di approvazione del provvedimento (proposto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze insieme alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la programmazione economica) ha visto l'acquisizione dei pareri delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

In data 6 febbraio 2012 il decreto legislativo n.228 del 29 dicembre 2011 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale ed è entrato in vigore il 21 febbraio 2012.

Con il provvedimento in questione viene fornita una disciplina che mira all'efficientamento della spesa pubblica.

In particolare il decreto 228/2011 introduce la disciplina delle attività di valutazione ex ante ed ex post che i Ministeri sono chiamati a svolgere, obbligatoriamente, per le opere finanziate a valere sulle proprie risorse poste a carico del bilancio dello Stato ovvero su quelle oggetto di trasferimento a favore di soggetti attuatori, pubblici o privati.

A tal fine ed in aggiunta all'esigenza di conferire unitarietà alla programmazione dei Ministeri (evitando che più piani e programmi insistano sul medesimo settore di intervento senza un raccordo tra le priorità e gli interventi previsti in ognuno di essi) il decreto impone ai Ministeri l'elaborazione, con cadenza triennale, di un nuovo Documento Pluriennale di Pianificazione che racchiude le varie forme di intervento, da inviare al CIPE per l'esame di competenza, articolato in tre sezioni dedicate rispettivamente:

- alla valutazione ex ante dei fabbisogni infrastrutturali
- alla selezione delle opere da realizzare
- alla valutazione ex post di quanto realizzato.

Il decreto attribuisce la competenza per lo svolgimento dell'attività di valutazione ai Nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici (di cui all'art. 1 della legge n. 144/199) e dispone che, al fine della redazione del su citato Documento, i Ministeri predispongano delle linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti in opere pubbliche.

Inoltre, i siti web istituzionali dei Ministeri sono individuati da provvedimento, quali mezzo di comunicazione più efficace per la pubblicazione, in apposita sezione, di tutte le informazioni concernenti il processo valutativo, della documentazione prodotta, dei pareri dei valutatori che eventualmente si discostino dalle scelte compiute dall'amministrazione, degli esiti delle valutazioni ex post che si discostino dalle valutazioni ex ante, dei tempi e costi di realizzazione delle opere completate.

DLGS N. 229/2011 – ATTUAZIONE ARTICOLO 30, COMMA 9, LETTERE E), F), G)

Lo schema di decreto in esame, nella sua stesura originale, aveva già visto una prima approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2010, ma non è stato trattato in tempi utili dalle competenti commissioni parlamentari a causa della sopraggiunta scadenza della delega, inizialmente stabilita al 31 dicembre 2010 dal comma 8 della legge 196/2009.

Successivamente, la legge n. 39 del 7 aprile 2011 con l'art. 7, c. 1, lett. l, ha prorogato la scadenza della delega al 31 dicembre 2011.

In data 20 ottobre 2011 è stato acquisito il parere della Conferenza Unificata espresso in senso favorevole per quanto riguarda ANCI ed UPI, unitamente ad alcune osservazioni formulate dalle Regioni parzialmente recepite nel testo. Nel corso dell'iter di approvazione del provvedimento sono stati acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

In data 23 dicembre 2011 il decreto è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri.

In data 6 febbraio 2012 il decreto legislativo n. 229 del 29 dicembre 2011 è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale ed è entrato in vigore il 21 febbraio 2012.

Ad oggi è in corso di predisposizione il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze - previsto all'articolo 5 del decreto legislativo n.229 – che dovrà contenere:

- la definizione del contenuto informativo minimo dei sistemi che andranno ad alimentare la banca dati delle Amministrazioni Pubbliche prevista dall'articolo 13 della legge n.196/2009;
- la definizione delle modalità di trasmissione dei dati;
- la data a partire dalla quale le informazioni dovranno essere messe a disposizione del MEF.

L'attuazione delle disposizioni contenute nel decreto n.229 consente di risolvere le problematiche connesse alla proliferazione delle banche dati con l'eliminazione di molteplici procedure di invio degli stessi dati a soggetti differenti e conseguenti minori "costi amministrativi" per i destinatari; inoltre, nell'ambito del più generale processo di razionalizzazione e monitoraggio della spesa pubblica, garantisce maggiore trasparenza dei flussi finanziari connessi alla realizzazione di opere pubbliche.

Al fine di assicurare la disponibilità dei dati necessari e ritenuti essenziali per rispettare i principi direttivi della delega, viene anche prevista l'introduzione di specifici vincoli nei documenti di gara per assicurare la disponibilità, raccolta e comunicazione dei dati di realizzazione finanziaria, fisica e procedurale da parte dei soggetti attuatori, subordinando l'erogazione delle tranche di finanziamenti pubblici all'effettivo adempimento degli stessi.

Viene introdotto l'obbligo che i sistemi informativi siano predisposti all'inserimento del Codice Unico di Progetto (CUP) già nella fase di presentazione ed in tutte le successive transazioni, nonché del Codice Identificativo di Gara (CIG) fornito dall'Authority per i contratti pubblici, introducendo una precisa gerarchia tra i due codici che, in linea con la Legge 136/2010, consente un'effettiva tracciabilità delle risorse pubbliche dal momento della programmazione (inserendo il CUP) all'effettiva realizzazione fisica delle stesse (che si avvia con l'inserimento del CIG). Fortemente innovativa è la previsione per cui, ai fini della

gestione, per ciascuna Amministrazione, le risorse destinate alla progettazione ed alla realizzazione di opere pubbliche siano unitariamente considerate come facenti parte di due fondi denominati “Fondo progetti” e “Fondo opere”: al fine di garantire la tracciabilità delle risorse pubbliche, l’opera pubblica, corredata del relativo Codice Unico di Progetto, verrà ammessa al finanziamento a valere sul “Fondo progetti” a seguito dell’esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità (art.4, c.1, legge 144/1999) ovvero dell’approvazione del progetto preliminare (art. 93 ed art. 165 del d.lgs. n.163/2006). Dopo l’approvazione della progettazione definitiva, le opere sono ammesse al finanziamento a valere sul “Fondo opere”.

Tale disposizione integrata al meccanismo di definanziamento automatico delle opere non avviate nei tempi prestabiliti, esplicitamente previsto nella legge di delega, consente una migliore allocazione delle risorse disponibili a vantaggio di opere la cui cantierabilità risulta essere più immediata.

L’attuazione del meccanismo di definanziamento automatico avverrà con apposito DPCM adottato previo parere del CIPE e sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dello sviluppo economico, per quanto di competenza con il Ministro delegato per la coesione territoriale.

VI.2 LA DELEGA AL GOVERNO PER IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA PER LA GESTIONE DEL BILANCIO E IL POTENZIAMENTO DELLA FUNZIONE DEL BILANCIO DI CASSA. (ART. 42)

La legge 7 aprile 2011, n. 39, ha modificato l’articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Nella nuova formulazione della delega, in luogo del passaggio ad un bilancio di sola cassa, è previsto il rafforzamento del ruolo, soprattutto programmatico e gestionale, del bilancio di cassa in un sistema misto “*competenza e cassa*”. È altresì disposta la modifica dei principi e dei criteri direttivi esposti nella norma originaria ed un allungamento dei termini per l’adozione dei decreti delegati da 3 a 4 anni. Viene invece confermato l’obbligo, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un “*piano finanziario dei pagamenti*” a carattere pluriennale sulla base del quale ordinare e pagare le spese, tenendo conto della fase temporale di adempimento delle obbligazioni. Tale documento dovrà costituire uno dei principali strumenti di gestione e di programmazione finanziaria. È inoltre stabilito che, in sede di decreto legislativo, sia definito un apposito e più stretto raccordo tra l’autorizzazione di cassa del bilancio e la gestione di tesoreria.

La modifica normativa ha comportato la necessità di ridefinire il decreto ministeriale inerente alle modalità di attuazione del periodo biennale di sperimentazione propedeutico alla predisposizione dei decreti legislativi di attuazione della delega, anche se ciò non era previsto dalla disposizione normativa novellata. Infatti, in proposito, la stessa Camera dei deputati con l’ordine del giorno n. 9/3921-B/5, adottato nella seduta del 6 aprile 2011, ha impegnato il Governo a disciplinare la sperimentazione prevista dal comma 2 dell’articolo 42 della legge n. 196/2009, attraverso modalità analoghe a quelle previste per la sperimentazione avviata il 1 gennaio 2011, con l’adozione di un nuovo decreto del Ministero dell’economia e delle finanze. In tal senso, quindi, nel corso del 2011, è stato predisposto un nuovo schema di decreto, adottato dal Ministro dell’economia e delle finanze in data 30 dicembre 2011. In tale decreto, è stata prolungata la sperimentazione

all'anno 2013, per far coincidere il periodo della nuova sperimentazione con il biennio 2012 – 2013.

Nel nuovo decreto ministeriale (allegato 5) è stata confermata la partecipazione alla sperimentazione dei Ministeri dell'interno, delle infrastrutture e dei trasporti e della difesa, nonché è stata prevista la possibilità di estendere la stessa anche ad altre Amministrazioni, previa apposita intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Con riferimento allo stato di previsione dell'entrata è poi prevista l'istituzione di un apposito gruppo di lavoro per individuare possibili modalità di razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate, con particolare riguardo agli accertamenti svolti attraverso ruoli, oltre che per procedere al riordino della disciplina relativa alla formazione ed al regime contabile dei residui attivi.

Inoltre nel decreto ministeriale è stabilito che la sperimentazione deve essere rivolta ad individuare l'atto del dirigente responsabile della spesa che costituisca presupposto per la determinazione dell'entità e dei termini dei pagamenti indicati nel "*piano finanziario dei pagamenti*". L'individuazione di tale atto, e dei suoi elementi costitutivi, è diretta a costituire elemento di razionalizzazione della disciplina dell'impegno delle spese, nonché a consentire l'avvicinamento delle previsioni di bilancio in termini di competenza alle reali esigenze di cassa delle amministrazioni pubbliche.

Allo scopo di perseguire il potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa, viene altresì prevista un'attività di individuazione dei conti di tesoreria e delle contabilità speciali per i quali sia possibile prevedere il raccordo con le autorizzazioni di cassa del bilancio statale al fine di poter considerare e valutare l'impatto complessivo sul fabbisogno del settore statale dei relativi pagamenti.

La sperimentazione, attraverso il "*crono programma*" sarà infine destinata alla razionalizzazione della disciplina relativa alla formazione ed al regime contabile dei residui passivi.

Nel corso del 2011, i lavori per l'attuazione della delega prevista dall'art.42 hanno poi comportato l'organizzazione di due seminari, svolti in collaborazione con l'Università Sapienza di Roma.

Il primo seminario, dal titolo "*Il bilancio di cassa. Primi approfondimenti*", si è tenuto nel marzo 2011 e ha voluto fornire alcuni elementi di riflessione sulla rispondenza dello schema del bilancio di cassa alle motivazioni che, in più fasi, sono state portate a sostegno della sua adozione, nonché di valutazione dell'appropriatezza delle soluzioni che il bilancio di cassa è potenzialmente in grado di fornire a quelle criticità che le analisi, gli studi, e soprattutto la pratica quotidiana del bilancio, hanno più volte evidenziato.

Il seminario ha ripercorso le motivazioni, anche con un'analisi quantitativa, che hanno portato ad affiancare al bilancio di competenza giuridica l'indicazione della corrispondente autorizzazione di cassa. Tra le principali motivazioni si ricordano la necessità: di rafforzare l'attenzione per le previsioni di cassa nella definizione della legge di bilancio e la necessità di ricondurre sotto "stretta sorveglianza" l'evoluzione dei flussi di cassa, soprattutto per gli effetti che questi determinano sull'evoluzione del debito; di ristabilire un legame più stretto tra l'autorizzazione parlamentare e l'effettivo impiego che si fa delle risorse pubbliche; di porre rimedio alla formazione di ingenti quantità di residui in ciascun esercizio finanziario, nonché di considerare il loro ammontare nel momento della definizione delle previsioni.

Sono state illustrate anche le esperienze di alcuni Paesi (in particolare, Spagna, Francia, Germania e Paesi Bassi) che adottano il bilancio di cassa, individuando, in relazione ai temi indicati, le modalità con cui queste tematiche sono affrontate dai diversi Paesi nell'ambito dei rispettivi sistemi di bilancio.

Il secondo seminario, dal titolo *“La tesoreria dello Stato nel processo di potenziamento del bilancio di cassa”*, si è tenuto il 22 dicembre 2011 con l'obiettivo di fornire elementi di riflessione e valutazioni quantitative utili all'attuazione della delega legislativa, con particolare riferimento alle relazioni tra il bilancio dello Stato e la tesoreria statale.

Sono state evidenziate la natura e le dimensioni dell'intermediazione svolta dalla tesoreria con particolare riferimento al processo di erogazione della spesa. È stata, infatti, condotta un'analisi dei flussi finanziari intercorrenti tra bilancio e tesoreria, avvalendosi dei dati disponibili presso il Sistema Informativo del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato: la distinzione dei pagamenti del bilancio dello Stato tra flussi direttamente erogati al sistema economico e flussi intermediati dalla tesoreria è stata effettuata utilizzando le informazioni disponibili sia sui movimenti in uscita dal bilancio dello Stato sia su quelli relativi al transito delle risorse nei conti di tesoreria.

Sono state poi fornite quantificazioni relative ai conti che presentano le giacenze più elevate o che risultano essere maggiormente alimentati dal bilancio dello Stato.

Infine sono stati presentati alcuni casi studio, analizzando le dinamiche di diverse contabilità speciali intestate ad amministrazioni periferiche dello Stato (prefetture, comandi della Difesa, ambiti territoriali del Ministero dell'Istruzione, ecc.).

Le conclusioni del seminario hanno individuato alcuni miglioramenti operativi e informativi volti a consentire il raggiungimento del principale obiettivo riportato tra i criteri di delega dell'articolo 42, ossia la previsione del raccordo tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria. Tali miglioramenti riguardano la significatività della previsione di cassa del bilancio (ottenuta anche grazie al piano finanziario sopra richiamato) e l'ampliamento delle informazioni rinvenibili nei diversi documenti contabili, dal titolo di spesa del bilancio alle registrazioni di introiti ed esiti dei singoli conti di tesoreria.

Al seminario seguirà un working paper che sarà realizzato nella prima parte del 2012 e reso disponibile sul sito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

VI.3 LA DELEGA PER LA RIFORMA ED IL POTENZIAMENTO DEI CONTROLLI DI RAGIONERIA E DEL PROGRAMMA DI ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA (ART. 49)

Alla delega prevista dall'articolo 49 è stata data attuazione attraverso l'emanazione del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 179 del 3 agosto 2011. Quest'ultimo ha riordinato organicamente le norme di controllo di regolarità amministrativa e contabile svolto dal sistema delle ragionerie territoriali ed ha introdotto taluni strumenti di potenziamento con innovazioni di carattere procedurale. In particolare, ha provveduto al riordino delle procedure dei controlli preventivi e successivi, alla loro semplificazione e razionalizzazione, nonché alla revisione dei termini.

La riforma, lasciando inalterate le norme di contabilità generale dello Stato di carattere sostanziale che attengono al contenuto, alla forma ed all'iter formativo degli atti controllati, disciplina unicamente l'aspetto procedurale dei controlli. Le nuove norme non

pongono l'attenzione in modo specifico ad istituti di carattere sostanziale, quali l'impegno, il pagamento, la competenza, i residui, ma considerano in modo ampio, ai fini dell'assoggettamento al controllo, gli atti che determinano effetti finanziari. L'ampiezza terminologica utilizzata renderà applicabili le nuove disposizioni anche qualora dovessero intervenire cambiamenti della struttura del bilancio e degli atti di spesa.

Il decreto legislativo consta di cinque titoli:

- Titolo I (articoli 1- 4): *“Principi generali e criteri direttivi”*.
- Titolo II (articoli 5 – 18): *“Controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti delle amministrazioni statali”*.
- Titolo III (articoli 19 – 22): *“Controlli dei collegi dei revisori dei conti e sindacali presso gli enti e organismi pubblici”*.
- Titolo IV (articoli 23 e 24): *“Controlli dei Servizi ispettivi di Finanza Pubblica”*.
- Titolo V (articoli 25 – 28): *“Analisi e valutazione della spesa”*.

In sede di prima applicazione del decreto legislativo, per assicurare l'uniforme interpretazione delle nuove disposizioni da parte degli uffici di controllo nell'espletamento della propria attività istituzionale, è stata emanata dalla Ragioneria Generale dello Stato la circolare n. 25 del 7 settembre 2011²⁵ con le prime indicazioni applicative. La circolare fornisce indicazioni anche relativamente al controllo amministrativo-contabile svolto dai collegi di revisione e sindacali presso gli enti ed all'attività di analisi e valutazione della spesa.

VI.4 LA DELEGA AL GOVERNO PER IL COMPLETAMENTO DELLA REVISIONE DELLA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO. L'APPLICAZIONE DI TETTI ALLA SPESA COMPLESSIVA (ART. 40, COMMA 2, LETTERA H)

La fissazione di limiti pluriennali alla spesa del bilancio dello stato è prevista dall'articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificata dalla successiva legge 7 aprile 2011, n. 39.

Rispetto alla previsione iniziale, la legge n. 39 /2011 ha ampliato l'ambito di riferimento per l'applicazione dei predetti limiti. In particolare, tale aggregato, che inizialmente escludeva le cosiddette *“spese non rimodulabili”*, è ora riferito all'intero complesso delle uscite del bilancio dello Stato. Naturalmente, come accade in tutti i paesi che già adottano questo sistema di regole, la loro determinazione dovrà tenere conto degli aspetti peculiari di ciascuna tipologia di spesa. Ciò al fine di rendere credibile e sostenibile lo stesso limite.

Nel corso del 2011, l'applicazione di un sistema di regole fiscali sulla spesa è stato ulteriormente oggetto di interventi a livello comunitario con la riforma della governance europea, nonché del disegno di legge costituzionale di riforma dell'art. 81 della Costituzione. Di questi elementi occorrerà tenere conto nell'attuazione della delega prevista dal citato art. 40 della legge n. 196/2009.

In relazione alla predisposizione degli adempimenti necessari a dare piena attuazione alla legge di riforma della contabilità e finanza pubblica e delle nuove indicazioni emerse nel corso del 2011, il Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato

²⁵ Vedi http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2011/Circolare_del_7_settembre_2011_n_25.pdf

ha condotto specifici approfondimenti sull'applicazione di sistemi di bilancio che prevedano il ricorso alla fissazione di specifici tetti alla spesa del livello centrale di governo. In questo ambito sono stati condotti approfondimenti basati sulla letteratura teorica ed empirica disponibile. Sono inoltre stati predisposti e inviati appositi questionari a diversi Paesi - Austria, Germania, Francia, Spagna, Paesi Bassi, Regno Unito, Nuova Zelanda, Svezia - che attualmente adottano queste regole fiscali per approfondire ulteriormente le questioni più immediatamente applicative. Tutti i paesi intervistati hanno provveduto a fornire le proprie risposte ai questionari loro inoltrati.

Lo studio, effettuato nell'ambito dei lavori di una convenzione definita con l'Università Sapienza di Roma, è stato illustrato nel corso di un apposito seminario di approfondimento svolto presso il Ministero dell'economia e delle finanze e costituisce un primo momento organico di riflessione sulle principali questioni che occorrerà affrontare nel corso del 2012 per definire modalità applicative di regole sulla spesa che siano efficaci e coerenti con il nostro sistema istituzionale e di bilancio.

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)

La delega per l'adozione di un Testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato costituisce una tappa molto importante nel processo di ammodernamento innovativo, anche sotto il profilo dell'attenzione alle nuove tecnologie, della pubblica amministrazione. Basti ricordare come l'attuale legge di contabilità, pur in più punti modificata nel tempo, risale all'anno 1923.

Inoltre, va rilevato che al di là della delega legislativa, per rendere effettivo lo sforzo innovativo e di razionalizzazione, occorre operare prevedendo anche l'adozione di un idoneo strumento regolamentare attuativo.

Ciò posto, dopo un'attenta fase di ricognizione della normativa vigente in materia di contabilità di Stato e di tesoreria unica – con la predisposizione di numerosi documenti di lavoro, costituiti perlopiù da schemi e tabelle sinottiche – è stata redatta nell'anno 2011 una prima bozza di testo unico, con l'obiettivo di pervenire ad una completa condivisione di un elaborato da parte di tutti gli Uffici del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro la prima metà dell'anno 2012, in modo da poter immediatamente dopo avviare le consultazioni con le altre Amministrazioni coinvolte, nonché con la Corte dei conti e, con specifico riferimento alla tesoreria unica, con la Banca d'Italia.

Allegati

PAGINA BIANCA

**ALLEGATO 1: CONVENZIONE PER LA GESTIONE DEL
CONTO INTRATTENUTO DAL TESORO PRESSO LA
BANCA D'ITALIA PER IL SERVIZIO DI TESORERIA E
DEI CONTI AD ESSO ASSIMILABILI.**

Convenzione per la gestione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Banca d'Italia

VISTO l'articolo 2, comma 1, della legge 28 marzo 1991, n. 104;

VISTO l'articolo 5, comma 5, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico (di seguito "Testo unico"), approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398, come modificato dall'articolo 47, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (di seguito "Legge di contabilità e finanza pubblica");

VISTO l'articolo 46, comma 3, del Testo unico, come modificato dall'articolo 47, comma 4, della Legge di contabilità e finanza pubblica;

VISTO l'articolo 46 della Legge di contabilità e finanza pubblica;

CONSIDERATO che nell'articolo 5, comma 5, del Testo unico si dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze (di seguito "Ministero") e la Banca d'Italia (di seguito "Banca") stabiliscono mediante convenzione le condizioni di tenuta del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria (di seguito "conto disponibilità") e dei conti ad esso assimilabili ed il saldo massimo su cui la Banca d'Italia corrisponde un tasso di interesse, commisurato a parametri di mercato monetario;

RAVVISATA l'esigenza di stabilizzare i saldi dei predetti conti intrattenuti presso la Banca, al fine di promuovere l'efficienza dei mercati monetari e finanziari e di agevolare la conduzione della politica monetaria da parte delle competenti autorità;

RITENUTO altresì di predisporre strumenti utili ad un'efficiente gestione delle giacenze dei predetti conti, compatibilmente con le condizioni di costo e di rischio presenti sui mercati monetari e finanziari;

convengono quanto segue

Articolo 1

Tenuta del conto disponibilità e dei conti ad esso assimilabili

1. Con la presente convenzione sono stabilite le condizioni di tenuta del conto disponibilità e dei conti ad esso assimilabili.
2. I conti assimilabili di cui al comma precedente sono il conto spese fisse, di cui al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (di seguito "Ministro") del 31 ottobre 2002, e il conto tesoreria telematica, di cui al decreto del Ministro del 6 giugno 2003. Eventuali altri conti resi in futuro assimilabili al conto disponibilità saranno assoggettati al medesimo trattamento ai fini della presente convenzione, previa intesa tra il Ministero e la Banca.

3. Alla chiusura di ciascuna giornata la Banca provvede a versare sul conto disponibilità le giacenze depositate sui conti di cui al comma 2.

Articolo 2

Remunerazione del conto disponibilità

1. La Banca remunera le giacenze in essere sul conto disponibilità fino al saldo massimo di euro 1.000.000.000,00 (un miliardo). Fino a tale soglia, la Banca corrisponde una remunerazione calcolata, su base giornaliera, applicando il tasso minimo praticato dalla Banca centrale europea (BCE) nella più recente operazione di rifinanziamento principale ovvero il tasso uniforme qualora la BCE pratici quest'ultimo tasso in tali operazioni (di seguito "tasso MRO").
2. Il Ministero persegue l'obiettivo di mantenere il valore del saldo del conto disponibilità a euro 800.000.000,00 (ottocento milioni) e concorda con la Banca, in appositi protocolli tecnici di cui al successivo articolo 5 comma 5, le procedure necessarie per stabilizzare il saldo del conto disponibilità alla fine di ciascuna giornata operativa intorno a tale livello, con un margine di trascurabile entità.
3. La corresponsione della remunerazione di cui al comma 1 avviene con cadenza semestrale, entro il giorno 10 del mese successivo alla chiusura del semestre di riferimento. Con scambio di note sono definite le modalità di remunerazione del conto disponibilità nel periodo transitorio.

Articolo 3

Remunerazione del Fondo Ammortamento

1. Ai sensi dell'articolo 46 comma 3 del Testo unico, sulle giacenze in essere sul fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato (di seguito "fondo di ammortamento") la Banca corrisponde semestralmente un tasso pari a quello di cui al comma 1 dell'articolo 2, con le modalità previste al comma 3 dello stesso articolo.

Articolo 4

Informazioni a consuntivo e previsionali

1. In ogni giornata lavorativa la Banca comunica al Ministero, tramite un collegamento telematico, informazioni sul saldo complessivo del conto disponibilità e dei conti assimilabili, sulle operazioni di impiego o raccolta in essere, nonché sugli eventuali pagamenti e sugli incassi da regolare in giornata sui medesimi conti, rilevabili dalle procedure di Tesoreria e da elaborazioni interne. Tali informazioni, in assenza di ulteriori integrazioni, determinano la stima del Ministero del saldo di fine giornata.

2. Il Ministero e la Banca scambiano e confrontano le informazioni previsionali sulle variazioni giornaliere del conto disponibilità, dei conti assimilabili e del fondo di ammortamento, su orizzonti coerenti con quelli considerati nelle operazioni di gestione della liquidità e comunque non superiori a 60 giorni, con riferimento alle operazioni di copertura e di formazione del fabbisogno, tramite un apposito archivio informatico del Ministero.
3. L'archivio informatico di cui al comma precedente costituisce una base unitaria delle informazioni relative alle previsioni giornaliere dei flussi finanziari di cui ai commi 1 e 2, dei relativi aggiornamenti, nonché delle operazioni di movimentazione della liquidità poste in essere ai sensi del successivo articolo 5.
4. In protocolli tecnici stipulati fra la Banca e il Ministero sono stabiliti tempi, modalità di comunicazione, dettagli informativi e livelli di servizio relativi allo scambio e al confronto delle informazioni di cui ai commi precedenti, con la previsione di periodi di sperimentazione.

Articolo 5

Operazioni di movimentazione della liquidità

1. Il Ministero gestisce la liquidità depositata sul conto disponibilità e sui conti assimilabili, sulla base delle informazioni di cui all'articolo 4.
2. Il Ministero gestisce la liquidità di cui al comma 1 con operazioni di raccolta e impiego sul mercato monetario ed altre operazioni in uso nei mercati finanziari, eseguite dalla Banca.
3. Il Ministero ha inoltre facoltà di impiegare presso la Banca la liquidità di cui al comma 1 in depositi vincolati a scadenza predeterminata.
4. Le modalità di movimentazione della liquidità e di selezione delle relative controparti sono stabilite, sulla base di criteri di trasparenza, efficienza e competitività, con decreto del Ministro adottato ai sensi dell'articolo 5, comma 5, secondo periodo, del Testo unico.
5. La Banca e il Ministero concordano, con appositi protocolli tecnici, i dettagli relativi alle operazioni di cui al presente articolo.

Articolo 6

Depositi vincolati del Ministero presso la Banca

1. L'apertura dei depositi vincolati di cui all'articolo 5 comma 3 è stabilita, con riferimento all'importo e alla durata degli stessi, almeno cinque giorni lavorativi prima della data prevista per l'apertura medesima.
2. La remunerazione dei medesimi depositi è fissata al tasso EUREPO (tasso di riferimento