

riferimento normativo improprio, da parte di taluni dicasteri, per gli allegati sulle rimodulazioni proposte, già segnalato lo scorso anno<sup>21</sup>.

Non emergono nel provvedimento, invece, iscrizioni anomale di residui passivi perenti agli effetti amministrativi, imputati direttamente sui capitoli di pertinenza, in violazione della specifica disciplina contabile, come verificatosi nel 2012.

Nel disegno di legge, si nota ancora l'assenza di una compiuta analisi dei residui attivi definiti in sede di rendiconto del precedente esercizio, diversamente dai residui passivi, ampiamente esaminati anche con riferimento all'impatto sul conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche. Come rilevato nella precedente relazione, la Corte dei conti ritiene di grande utilità l'estensione al lato delle entrate di tali approfondimenti, tenuto anche conto delle dimensioni del fenomeno, con residui, all'inizio dell'esercizio, attivi per oltre 243 miliardi e passivi per 74 miliardi.

### 3.2. Il Rendiconto 2012

Il Rendiconto 2012, approvato con legge n. 116 del 2013, tiene conto delle variazioni compensative sia di spese rimodulabili all'interno dei programmi o tra programmi della stessa missione, su proposta delle Amministrazioni e di spese per fabbisogno in ciascun programma, disposte dal Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti (art. 33, comma 4, legge 196), ovvero dai Ministri competenti all'interno del medesimo macroaggregato (art. 3, comma 5, decreto legislativo n. 279 del 1997 e art. 25, comma 2, lett. b, legge 196); sia tra missioni diverse, consentite, per il triennio 2011-2013, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010, allo scopo di ampliare ulteriormente la flessibilità in sede previsionale e di assestamento, anche per un più agevole assorbimento delle reiterate riduzioni di stanziamenti.

Nella relazione al disegno di legge si nota l'assenza, già rilevata lo scorso anno, di un'analisi complessiva e dettagliata di tali variazioni, nelle quali si sostanzia l'utilizzo della flessibilità di bilancio, una delle più rilevanti novità della riforma, nonostante le chiare indicazioni del legislatore. Al disegno di legge sono allegati il rendiconto economico (art. 36, comma 5) e l'ecorendiconto (art. 36, comma 6, della riforma).

Si ripropongono taluni rilievi sull'attendibilità del Rendiconto delle entrate, per le quali il bilancio di competenza giuridica appare, in parte non trascurabile, ricostruito induttivamente e non rispecchia necessariamente l'effettiva realtà contabile.

Di notevole interesse si rivelano le tavole di raccordo tra dati di consuntivo e del conto economico del comparto statale, elaborate in corrispondenza di quelle prodotte nella nota tecnico-illustrativa del disegno di legge di stabilità; esse evidenziano dimensioni e complessità delle elaborazioni necessarie per passare dall'aggregato finanziario a quello economico di contabilità nazionale, funzione demandata all'ISTAT in base alle intese europee e non ancora resa del tutto trasparente per le valutazioni parlamentari.

Per altro verso, si nota l'assenza, nella relazione al disegno di legge, di qualsiasi riferimento alle iscrizioni, in sede di assestamento, di partite di rilevante entità che si riferiscono a residui passivi perenti agli effetti amministrativi, direttamente sui capitoli

<sup>21</sup> Trattasi dei Ministeri dello sviluppo economico, del lavoro, dell'ambiente, della difesa e della salute, che ancora richiamano, nell'allegato sulle rimodulazioni proposte, l'art. 60, comma 3, del decreto-legge n. 112, convertito dalla legge n. 133 del 2008, norma transitoria ormai superata dalla riforma contabile, peraltro senza fornire alcuna motivazione, in palese violazione dell'art. 23, comma 3, della legge n. 196.

interessati, eludendo il prescritto transito negli appositi fondi di bilancio. L'operazione ha dato luogo, si rammenta, a rilievi nella relazione della Corte dei conti che accompagna la decisione di parifica del Rendiconto<sup>22</sup>.

Un cenno, infine, merita l'iniziativa a fini divulgativi assunta dal ministero dell'Economia e delle finanze con la pubblicazione "Il rendiconto in breve", limitata al conto del bilancio 2012, nella quale sono sinteticamente descritti i principali fenomeni gestionali, illustrando le principali grandezze finanziarie in relazione agli anni precedenti e alle previsioni iniziali della legge di bilancio, l'andamento dei saldi e degli aggregati articolati per categorie economiche e per missione e programmi. Una sua opportuna estensione al conto del patrimonio, a decorrere dal consuntivo 2013, potrebbe ulteriormente valorizzare la pubblicazione.

### 3.3. La Nota di aggiornamento del DEF

La Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013, presentata entro il termine del 20 settembre, prende atto dei segnali di ripresa sul piano internazionale, mentre rivede lo scenario macroeconomico dell'Italia, stimando un suo ulteriore deterioramento nel breve periodo, con una revisione al ribasso dell'andamento del Pil per il 2013 e il 2014 e un recupero più accentuato nel medio periodo, in considerazione delle prospettive positive della domanda mondiale; essa tiene conto, inoltre, delle raccomandazioni di politica economica e di bilancio formulate dalle autorità europee, approvate nel mese di luglio dal Consiglio ECOFIN, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo di giugno.

Il pareggio del bilancio strutturale della Pubblica amministrazione, ossia corretto per il ciclo e per le misure *una tantum*, previsto per il 2013, viene procrastinato al 2015, con un lieve disavanzo per il biennio 2013-2014 (-0,4 per cento e -0,3 per cento), rimanendo comunque su valori prossimi al pareggio, in ossequio alla regola europea (*close to balance*); il saldo migliora di 0,9 punti nel 2013 e, mediamente, di 1,6 punti percentuali nel biennio 2012-2013, delineando un processo di convergenza verso l'obiettivo di medio termine-OMT più rapido di quello richiesto.

Va notato che la Nota di aggiornamento non contiene l'articolazione per sottosettori del nuovo quadro programmatico di finanza pubblica, disposta dalla legge contabile e necessaria anche in applicazione del *two-pack*<sup>23</sup>. Inoltre, le modifiche degli obiettivi di finanza pubblica avrebbero dovuto comportare l'invio, entro il 10 settembre, delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, il cui tempestivo parere sarebbe stato importante elemento istruttorio per il successivo *iter* parlamentare. Come per gli anni precedenti, il previsto e prezioso coinvolgimento degli altri livelli di governo è venuto, in tal modo, a mancare nella fase iniziale della programmazione operativa.

La Nota incorpora la relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni sui pagamenti dei debiti delle pubbliche amministrazioni, con elementi informativi anche sullo *stock* dei debiti ancora in essere, nonché sulle iniziative per completare il pagamento dei debiti maturati alla fine del 2012<sup>24</sup>. Reca altresì l'indicazione di sei

<sup>22</sup> Cfr. Relazione della Corte dei conti al Rendiconto generale dello Stato per il 2012, vol. I, L'ordinamento contabile, par. 3.1. e 4.9.

<sup>23</sup> Art. 10bis, comma 1, legge n. 196 del 2009 e art. 6 regolamento UE n. 473 del 2013.

<sup>24</sup> Art. 12, comma 10, decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013.

disegni di legge considerati collegati alla decisione di bilancio, a completamento della manovra: sviluppo e semplificazioni, lavoro e equità, giustizia civile, *green economy*, enti locali, agricoltura; la risoluzione di approvazione del Senato ne aggiunge altri due, uno ordinamentale che regoli anche appalti, infrastrutture e trasporti, l'altro in materia di mercato e concorrenza. Di tali disegni di legge, sono stati definiti e presentati sinora solo tre: agricoltura, giustizia civile e *green economy*<sup>25</sup>.

### 3.4. Il Documento programmatico di bilancio

Il primo Documento programmatico di bilancio, relativo all'anno 2014, è stato predisposto in applicazione della disciplina comunitaria del *two pack*<sup>26</sup>, che dispone la trasmissione alle autorità europee, da parte di ciascuno Stato membro, entro il 15 ottobre, di un documento definito in coerenza con le eventuali raccomandazioni delle autorità europee, con l'aggiornamento dei quadri macroeconomico e fiscale, precedentemente definiti con il DEF, e informazioni dettagliate sulle misure correttive. Esso contiene l'aggiornamento delle previsioni del programma di stabilità e i dettagli della manovra, facendo seguito alla Nota di aggiornamento del DEF 2013, in base alla legislazione vigente e alle revisioni ISTAT dei dati di consuntivo. Il quadro programmatico per l'anno successivo incorpora gli effetti delle misure adottate per assicurare l'obiettivo di indebitamento netto del 3 per cento nel 2013 e quelle previste per il triennio 2014-2017.

Nelle more della costituzione del nuovo Ufficio parlamentare di bilancio, le stime tendenziali di crescita della Nota di aggiornamento del DEF 2013 sono comparate con quelle del Consensus e dei maggiori istituti di previsione nazionali e internazionali. Viene allegata, inoltre, un'appendice metodologica che descrive i modelli utilizzati per il quadro macroeconomico e l'impatto delle riforme strutturali, nonché i criteri di formazione delle previsioni tendenziali e programmatiche di finanza pubblica.

Va rammentato, in proposito, che, in sede di adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica al nuovo assetto costituzionale, dovranno essere affrontati gli eventuali aspetti procedurali e il rapporto intercorrente tra il nuovo Documento programmatico e la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, attesi gli elementi di sovrapposizione sotto il profilo sia dei contenuti che dei tempi di presentazione.

### 3.5. Il bilancio di previsione 2014-2016

3.5.1. Il disegno di legge, formato sulla base del criterio della legislazione vigente e presentato al Parlamento con il disegno di legge di stabilità solo il 21 ottobre 2013, oltre i termini previsti, tiene conto delle innovazioni stabilite in ambito europeo e del Documento programmatico di bilancio.

<sup>25</sup> Trattasi dei disegni di legge A.S.1328, recante "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca"; A.C. 2092, recante "Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, la riduzione dell'arretrato, il riordino delle garanzie mobiliari, nonché altre disposizioni per la semplificazione e l'accelerazione del processo di esecuzione forzata"; A.C. 2093, recante "Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di *green economy* e per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali".

<sup>26</sup> Art. 6 del regolamento (UE) n. 473 del 2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, recante disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro, anche per garantire la pubblicità dei relativi contenuti, in conformità a quanto previsto nel paragrafo 2 del medesimo articolo 6.

Le Amministrazioni non hanno utilizzato adeguatamente le disposizioni vigenti in materia di flessibilità, sia quella generale prevista dall'art. 23 della legge quadro; sia quella relativa alle spese pluriennali, introdotta in via sperimentale nel 2012 (art. 6, commi 15 e 16, decreto-legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012), tenendo conto del temporaneo divieto di rimodulazioni su capitoli interessati da debiti fuori bilancio (art. 12, comma 7, decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013); sia, infine, quella temporanea tra missioni diverse (art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 122 del 2010) e quella intesa a una più idonea distribuzione rispetto alle autorizzazioni legislative, in via sperimentale, di spese pluriennali tra gli esercizi del triennio (art. 6, commi 10, 12 e 16, del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012). Di tali rimodulazioni, nonostante le chiare indicazioni normative, non viene fornita adeguata analisi nella relazione al disegno di legge, confermando la deleteria prassi che lascia nell'ombra l'effettivo utilizzo della flessibilità previsionale del bilancio, una delle principali innovazioni della riforma contabile.

L'estensione del cedolino unico per il pagamento delle competenze al personale, che ancora presenta difficoltà contabili<sup>27</sup>; i piani di rientro per far fronte al pagamento dei debiti pregressi<sup>28</sup> e le riduzioni lineari in applicazione di talune clausole di salvaguardia hanno condizionato le dotazioni di bilancio, definite tenendo conto delle rimodulazioni proposte dalle amministrazioni. Inoltre, per la prima volta, il bilancio riporta, in apposito allegato, le risorse imputate ai distinti fondi, progetti e opere, per le dotazioni relative al finanziamento di opere pubbliche<sup>29</sup>.

Quanto alla cosiddetta flessibilità orizzontale, introdotta con la manovra 2012 per le spese pluriennali, con facoltà di rimodulazione e di reiscrizione, non pare che sia stata utilizzata nel nuovo bilancio, atteso che le note integrative non evidenziano, generalmente, il fenomeno, soprattutto per le spese totalmente non impegnate alla chiusura del precedente esercizio, anche ai fini del loro definanziamento<sup>30</sup>; soltanto le note dei Ministeri della salute, del lavoro e delle politiche sociali e del Fondo per il culto danno evidenza, nelle rispettive Sez. II, dell'assenza di tali fattispecie nel proprio stato di previsione.

E' proseguita, nel nuovo bilancio, la sperimentazione triennale del "cronoprogramma", che dovrebbe agevolare, tra l'altro, la tempestività dei pagamenti,

<sup>27</sup> Art. 5, comma 10, decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012. Tra le difficoltà contabili, vanno segnalati alcuni pagamenti effettuati in conto residui, che riguardano diversi dicasteri: Sviluppo economico, Giustizia, Interno, Istruzione, Infrastrutture, Beni culturali.

<sup>28</sup> Art. 5, comma 4, decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013.

<sup>29</sup> Cfr. art. 10, comma 3, del decreto legislativo n. 229 del 2011, recante "Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del fondo opere e del fondo progetti"

<sup>30</sup> Cfr. art. 6, commi 15 e 16, del decreto-legge n. 95, convertito dalla legge n. 135 del 2012: "15. Le somme stanziare nel bilancio dello Stato, relative ad autorizzazioni di spese pluriennali, totalmente non impegnate alla chiusura dell'esercizio, costituiscono economie di bilancio. Le stesse, con l'esclusione di quelle riferite ad autorizzazioni di spese permanenti ed a fondi da ripartire, sono reiscritte, con la legge di bilancio, nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale dell'autorizzazione medesima. Qualora dette somme non risultino impegnate nei tre anni successivi a quello di prima iscrizione in bilancio della spesa, la relativa autorizzazione è defanziata per i corrispondenti importi. Delle operazioni effettuate ai sensi del presente comma viene data apposita evidenza nella nota integrativa al bilancio di previsione"; "16. In via sperimentale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015, relativamente alle autorizzazioni di spesa pluriennale, con legge di bilancio gli stanziamenti di competenza possono essere rimodulati negli anni ricompresi nel bilancio pluriennale, assicurandone apposita evidenza, nel rispetto del limite complessivo della spesa autorizzata, per adeguarli alle corrispondenti autorizzazioni di cassa determinate in relazione ai pagamenti programmati ai sensi del comma 10".

razionalizzando, in coerenza con gli impegni assunti, l'utilizzo delle disponibilità di cassa, anche mediante specifiche variazioni compensative, rendendo ancora più flessibili i vincoli di bilancio. Va notato che le predette variazioni in termini di sola cassa e la possibilità, in sede di legge di bilancio, di riscrivere nell'anno successivo a quello terminale le spese pluriennali non impegnate e quella di rimodularne la ripartizione annuale, contribuiscono alla cennata estensione della flessibilità, sia nella previsione che nella gestione, al di là dei confini prefigurati dalla riforma contabile.

Le variazioni di sola cassa, tuttavia, una volta accertatane la compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica, possono riguardare, indifferentemente, i due comparti di spesa, con possibilità di ulteriore dequalificazione per compensazioni dal conto capitale alla parte corrente. Va, poi, considerato l'affievolimento della controllabilità dei conti pubblici al di fuori del circuito dell'amministrazione, in quanto i "cronoprogrammi" si configurano come atti amministrativi interni; il che rende più incerta la portata finanziaria della legislazione, sia per gli oneri che per le coperture, con serie difficoltà per i meccanismi a presidio della loro tenuta nel tempo, come nel caso delle clausole di neutralità e di salvaguardia.

3.5.2. La classificazione delle entrate e delle spese è sostanzialmente in linea con quella adottata per il bilancio 2013, che tiene conto, tra l'altro, dell'operazione di accorpamento dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato nell'Agenzia delle Dogane, ridenominata Dogane-Monopoli, con l'istituzione di una nuova unità di voto denominata "Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte dall'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato".

Dopo una prima revisione operata nel 2011, la struttura del disegno di legge presenta ulteriori affinamenti: è confermato il numero delle missioni: 34, di cui 21 condivise tra Amministrazioni. I programmi risultano complessivamente 210, come nel consuntivo 2013: ove si considerino una sola volta, impropriamente, i programmi che si ripetono in più dicasteri, il numero si riduce a 174, come nel 2013. I programmi condivisi tra Ministeri e Centri di Responsabilità di uno stesso dicastero risultano, rispettivamente, 4 e 10.

Rispetto al 2013, le variazioni riguardano i programmi "Sviluppo e competitività del turismo", con il trasferimento delle competenze dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri al Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, in attuazione della legge n. 71 del 2013; "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione", modificato per comprendere le attività in materia di ippica acquisite dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali; "Gestione del sistema nazionale di difesa civile", modificato su richiesta del dicastero dell'Interno, prima denominato "Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile".

Continua ad essere molto rilevante la dimensione della spesa gestita mediante programmi condivisi, in disapplicazione della riforma contabile, che dispone, come è noto, la gestione di ciascun programma da parte di un unico Centro di Responsabilità amministrativa<sup>31</sup>. In ciascun anno del triennio, la quota gestita mediante programmi condivisi si aggira, per la spesa complessiva, che include il rimborso di prestiti, intorno al 45 per cento, mentre per la spesa finale, escluso il rimborso di prestiti, supera il 20

<sup>31</sup> Art. 21, comma 2, e art. 40, comma 2, lett. b), della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

per cento. In allegato, la tavola n. 1 dà conto, distintamente per programmi condivisi e Ministeri, delle previsioni triennali 2014-2016 e dell'incidenza sulla spesa, finale e complessiva.

E' interessante notare che il peso dei programmi condivisi si accentua notevolmente in sede consuntiva: nel periodo 2008-2013 di vigenza dell'aggregazione funzionale per missioni e programmi, in termini di impegni totali, la quota varia, per la spesa finale, dal massimo nel 2010 dell'88,5 al minimo del 65,2 per cento nel 2013, mentre per la spesa complessiva si passa, negli stessi anni, dal massimo del 91,5 al minimo del 73,2 per cento (vedi tavola n. 2 in allegato). Ciò vuol dire che, nell'esercizio meno divergente, sotto tale profilo, dalla disposizione normativa, il 2013, circa i tre quarti delle spese per operazioni finali sono state gestite su programmi affidati ciascuno a più Centri di Responsabilità amministrativa.

La circostanza impone un urgente ripensamento della vigente normativa circa la cosiddetta corrispondenza biunivoca tra programmi e Centri di Responsabilità, che si è dimostrata poco compatibile con la realtà amministrativa del nostro Paese, in attività che comportano necessariamente l'apporto coordinato di più articolazioni organizzative. La sede appropriata per una razionale rivisitazione della disciplina appare l'imminente adeguamento alla nuova Costituzione economica, entrata in vigore il primo gennaio scorso, della legge quadro di contabilità e finanza pubblica; in tale sede, potrà essere valutata la proposta, già avanzata dalla Corte dei conti, in varie sedi, del coordinatore di programma.

### 3.6. La legge di stabilità

3.6.1. Il disegno di legge di stabilità per il 2014 e il triennio 2014-2016, presentato, si ripete, oltre i termini, è stato oggetto di numerosi stralci, per estraneità della materia rispetto al prescritto contenuto proprio<sup>32</sup>, confermando una consuetudine ormai ricorrente. La manovra di bilancio, orientata a consolidare il rientro del disavanzo pubblico, da 47 a 14 miliardi nell'arco del triennio, fornisce tuttavia, per il primo anno, un ulteriore stimolo alla ripresa dell'economia, che si intravede nei dati congiunturali, con un ampliamento del *deficit* rispetto all'andamento tendenziale. Le ipotesi di evoluzione del contesto economico di riferimento sono indicate nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2013, con alta probabilità, ad avviso della Corte dei conti, che si realizzi un quadro meno favorevole di quello prospettato<sup>33</sup>. Il testo finale comporta, per il 2014, 14,7 miliardi di nuovi o maggiori oneri, coperti, per 12,2 miliardi, con un intervento espansivo, quindi, di 2,5 miliardi, che peggiora il rapporto *deficit*/Pil.

La legge, approvata con l'apposizione della questione di fiducia da parte del Governo, si presenta, ancora una volta, formalmente e sostanzialmente caratterizzata da forti divergenze rispetto al modello della riforma contabile, con profili negativi forse più

<sup>32</sup> Trattasi dei disegni di legge A.S. n. 1120bis (Istituzione presso il Ministero dello sviluppo economico di una cabina di regia per il monitoraggio ed il coordinamento degli interventi previsti dalla legislazione vigente per le crisi di impresa), *ter* (Disposizioni in materia di pubblicazioni periodiche di elevato valore culturale), *quater* (Disposizioni in materia di autonomia contabile del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria), *quinquies* (Disposizioni in materia di funzionamento dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni -IVASS), *sexies* (Disposizioni in materia di ripartizione dei compensi professionali liquidati a seguito di sentenza favorevole per le pubbliche amministrazioni), derivanti dagli stralci degli artt. 6, comma 25; 10, comma 4, commi 9-10 e commi 38-40; 11, comma 7; del disegno di legge originario.

<sup>33</sup> Cfr., al riguardo, Audizione della Corte dei conti sulla legge di stabilità, presso le Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, in data 29 ottobre 2013.

marcati rispetto ai precedenti esercizi. Basti pensare alla complessità ed eterogeneità del testo normativo licenziato dalle Camere, consistente in un solo articolo di ben 749 commi, rispetto ai 26 articoli di complessivi 333 commi del disegno di legge.

3.6.2. Sul piano ordinamentale, la legge di stabilità, secondo la legge quadro di contabilità, dovrebbe rappresentare lo strumento di manovre correttive in senso esclusivamente restrittivo: ciò traspare sia dal suo contenuto proprio (in particolare, l'art. 11, comma 3, lett. i), sia dall'esclusione di norme di sostegno e rilancio dell'economia, affidate ai disegni di legge collegati. L'esperienza del 2014 conferma, invece, che, nei limiti consentiti dai documenti programmatici, con tale strumento può essere attuata anche una politica di stimolo. La funzione della legge di stabilità dovrebbe, pertanto, essere rivista e resa coerente con il mutato quadro ordinamentale conforme alla disciplina comunitaria, che contempla la possibilità, al verificarsi di certe condizioni, di realizzare manovre di carattere espansivo: il nuovo art. 81 della Costituzione ha introdotto il vincolo dell'equilibrio strutturale, mentre la legge rinforzata lo ha specificato in termini nominali, con l'obbligo di coerenza con gli obiettivi programmatici compatibili con l'ordinamento comunitario. Sotto questo profilo, l'imminente adeguamento della legge di contabilità potrebbe incidere anche sull'obbligo di copertura della futura legge di bilancio integrata, considerando la possibilità di un saldo nominale negativo. Di rilievo appare la notazione che l'attuale obbligo di copertura degli oneri correnti, puntualmente assolto dalla legge di stabilità 2014, verrà assorbito, nel nuovo sistema costituzionale, dal vincolo di coerenza tra i saldi della legge di bilancio unificata e gli obiettivi programmatici precedentemente fissati.

Diversamente dal recente passato, la manovra correttiva non è stata anticipata con provvedimenti d'urgenza approvati prima della sessione di bilancio, che avevano portato a un sostanziale svuotamento della legge di stabilità, superando così l'anomalia di una sessione di bilancio limitata alla mera redistribuzione di risorse all'interno di saldi fissati in precedenza. Va valutato positivamente anche il profilo temporale della manovra, non più calibrato essenzialmente sul primo anno del triennio, come in precedenza, ma centrato sul medio periodo, tracciando un percorso di avvicinamento all'obiettivo del pareggio strutturale nel 2015, in linea con la Costituzione e le regole europee.

Va, invece, stigmatizzato nuovamente l'affievolimento del contenuto proprio, che conferma la "mutazione" già manifestata in precedenza. Infatti, la legge introduce numerose norme di carattere ordinamentale, organizzatorio, localistico o microsettoriale, anche in tema di contabilità di Stato, in palese violazione del divieto normativo<sup>34</sup>; in taluni casi, le norme sono prive di riflessi finanziari, anche indiretti. A mero titolo esemplificativo, si citano l'integrazione del contenuto della relazione del Ministero per lo sviluppo economico allegata al Documento di economia e finanza (comma 11); la nuova disciplina del notariato (commi 63-67); il riordino dell'autotrasporto (commi 92-95); i progetti di sviluppo per gli agrumi della Sicilia orientale (comma 114); la razionalizzazione degli interventi a favore dei lavoratori socialmente utili (commi 209-214); il finanziamento dell'Istituto nazionale di genetica molecolare e dell'Istituto Gaslini (commi 220-221); l'ampliamento della casistica degli

<sup>34</sup> Art. 11, comma 3, secondo periodo, della legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

atti sottoposti al controllo preventivo di regolarità amministrativo-contabile (comma 247); l'istituzione dell'Anagrafe nazionale assistiti-ANA (commi 231-232); la sperimentazione di un contingente di corpi civili di pace (comma 253); i contributi alle associazioni combattentistiche (commi 271-272), agli italiani nel mondo (comma 294), alla Fondazione memoriale della Shoah e al Centro di documentazione ebraica (commi 299-300); l'istituzione di un ulteriore fondo da ripartire per esigenze indifferibili (comma 302); la nuova normativa del fondo di garanzia presso l'Istituto di credito sportivo (commi 303-305); la nuova disciplina delle fondazioni musicali e il finanziamento all'orchestra "I virtuosi italiani" (commi 326-328); il riordino della normativa sui contributi alle istituzioni culturali (commi 382-385); le modifiche alle norme sulle consultazioni elettorali (commi 398-401) e sulla programmazione di bilancio conseguente all'istituzione del fondo per la riduzione della pressione fiscale (commi 431-435); l'organizzazione interna delle agenzie fiscali (comma 463) e il potenziamento dell'amministrazione finanziaria (comma 611).

3.6.3. Con riferimento alla programmata attività di *spending review*, posta in essere per il reperimento di rilevanti risparmi di spesa, appare singolare che la legge di stabilità non abbia evidenziato alcuna correzione di rotta rispetto alla recente prassi consolidata, dando luogo a una frammentazione normativa ancora meno coerente con un disegno organizzato di politica di bilancio. La particolare rilevanza dell'attività di revisione della spesa nella strategia economico-finanziaria avrebbe suggerito, invece, decisioni ispirate a una sostanziale rivisitazione degli impegni futuri, al fine di assicurare una selezione degli oneri aggiuntivi verso settori prioritari, in coerenza con gli obiettivi di programmazione.

Altre caratteristiche della legge di stabilità 2014, nel solco delle precedenti esperienze, sono l'ampio utilizzo della tecnica legislativa del rinvio a successivi provvedimenti per l'attuazione delle sue disposizioni: ben 125 tra decreti e altri adempimenti amministrativi; la formulazione delle norme che rendono disagevole la lettura, per ampiezza, articolazione, dispersione e, talora, dissoluzione dei precetti in espressioni prevalentemente finalistiche o descrittive del contesto operativo; la complicata stratificazione normativa che si sovrappone al tessuto vigente senza le necessarie clausole di coordinamento. Va notato, peraltro, che tali anomalie sono comuni a numerosi provvedimenti legislativi varati nel recente periodo.

In altri termini, il modello previsto dalla riforma contabile è stato sostanzialmente travolto, tornando alla configurazione di legge "*omnibus*", che il lungo processo di approfondimento precedente aveva individuato come principale difetto sistemico dell'ordinamento contabile.

Sul piano dei documenti informativi che attengono alla legge di stabilità, va, infine, apprezzata l'iniziativa, al di là della previsione normativa<sup>35</sup>, di un'edizione

---

<sup>35</sup> Trattasi della "Nota tecnico-illustrativa alla legge di stabilità 2014", pubblicata nel febbraio 2014 dal Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, a completamento dell'art. 11, comma 9, della legge n. 196 del 2009: "Il disegno di legge di stabilità, fermo restando l'obbligo di cui all'articolo 17, comma 3, è accompagnato da una nota tecnico-illustrativa. La nota è un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio presentato alle Camere e il conto economico delle pubbliche amministrazioni, che espone i contenuti della manovra, i relativi effetti sui saldi di finanza pubblica articolati nei vari settori di intervento e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi. Essa contiene inoltre le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto all'articolo 10, comma 3, lettera b), e del relativo conto di cassa, integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento."

aggiornata della Nota tecnico-illustrativa, integrata con gli effetti dell'esame parlamentare, in precedenza oggetto di semplice comunicazione agli organi parlamentari.

### *3.7. Anomalie della legislazione*

Negli ultimi anni, la legislazione, soprattutto di spesa, ha manifestato numerose discrasie, che hanno inciso su qualità e efficacia dei provvedimenti, oltre che sulla loro tenuta, anche a livello costituzionale. Il fenomeno è stato posto in luce anche dalla Corte dei conti, in particolare nelle relazioni quadrimestrali sulla tipologia delle coperture e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, sottolineando ripetutamente l'eterogeneità, la frammentarietà e, in qualche caso, il carattere reiterativo delle norme, in gran parte leggi di conversione di decreti-legge, peraltro in violazione del divieto di disposizioni di contenuto differenziato; il ricorso a frequenti modifiche di precedenti discipline e a provvedimenti amministrativi di attuazione, che compromettono l'efficacia degli interventi, con significativi riflessi negativi, soprattutto sugli effetti finanziari attesi; la frequente approvazione di emendamenti e di clausole di neutralità finanziaria privi di adeguata relazione tecnica; il ricorso sia a coperture con emissioni di titoli di Stato, in evidente contrasto con l'art. 17, comma 1, della legge quadro di contabilità, sia a riduzioni lineari di dotazioni di bilancio, che rendono insostenibili le clausole di neutralità e salvaguardia inserite in precedenti provvedimenti; il rinvio ad atti amministrativi della definizione degli aspetti finanziari, sia per l'individuazione degli oneri, sia per il reperimento delle coperture; l'utilizzo di dotazioni di conto capitale per coprire oneri correnti, con conseguente dequalificazione della spesa; le frequenti coperture di oneri con utilizzo di effetti indiretti, solitamente derivanti da impulsi all'economia, senza adeguata dimostrazione che i mezzi utilizzati presentino gli stessi livelli di certezza degli oneri.

In particolare, va precisato che il ricorso a coperture con debito pubblico aggiuntivo, utilizzando margini di flessibilità consentiti dalla normativa comunitaria a determinate condizioni e per specifici obiettivi, costituisce una svolta che evidenzia ancora di più l'urgenza di un adeguamento del vigente ordinamento al nuovo sistema costituzionale. Vanno stigmatizzate con fermezza, al riguardo, le tendenze già manifestate verso un ampliamento della possibilità di tale tipologia di copertura anche a fattispecie in cui non risultano evidenti i presupposti che consentono di ritenerla legittima, in attesa del varo del cennato adeguamento della normativa contabile.

Nell'ambito delle discrasie rientrano anche il ricorso a coperture improprie, come l'utilizzo di eccedenze su giacenze di contabilità speciali o di tesoreria, in particolare quella destinata alla regolazione contabile di rimborsi e crediti d'imposta; ovvero di risorse destinate ad altre esigenze di carattere obbligato, che vengono conseguentemente sacrificate; nonché l'utilizzo delle dotazioni per interessi a legislazione vigente per coprire oneri, nel presupposto che l'andamento favorevole dei tassi renda disponibile l'importo necessario. In tale ultimo caso, a parte l'evidente violazione della legge contabile, che esclude l'utilizzo di presunte economie di gestione, trattasi, infatti, di oneri pluriennali che potrebbero non essere compensati negli esercizi successivi, tenuto conto della volatilità dei mercati finanziari.

Da segnalare anche l'istituzione o l'ampliamento di funzioni di strutture amministrative in assenza di adeguata dimostrazione dei conseguenti oneri e relative coperture; la copertura al livello della spesa storica di oneri, per loro natura crescenti nel

tempo; l'utilizzo di disponibilità in conto residui, non contemplato dalla legge di contabilità tra le forme di copertura; la costruzione delle previsioni a legislazione vigente mediante il diverso criterio della legislazione invariata in materia di pubblico impiego.

Ancora, va sottolineata la problematica della coerenza della normativa in materia di contabilità regionale<sup>36</sup> con la legge quadro di contabilità, le cui norme in materia di copertura si estendono esplicitamente anche alle Regioni; in particolare, si prevede il rinvio al bilancio della quantificazione di spese continuative e ricorrenti, nel presupposto di un bilancio escluso dall'obbligo di copertura; il che appare incompatibile sia con il sistema della contabilità pubblica, sia con il nuovo assetto costituzionale, anche nel caso di spese discrezionali.

#### **4. Attuazione e prospettive di riforma**

##### *4.1. Struttura del bilancio e potenziamento della cassa*

4.1.1. In vista di un organico adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica alla nuova Costituzione economica e alla legge “rinforzata”, che hanno recepito il principio del pareggio strutturale del bilancio pubblico, l'esercizio delle deleghe sul completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato e sul potenziamento del bilancio di cassa è stato ulteriormente rinviato al 2014<sup>37</sup>, tenendo anche conto dell'entrata in vigore, a decorrere dal 2016, del nuovo bilancio “sostanziale”, che assorbe l'attuale legge di stabilità.

In attesa dell'esercizio delle predette deleghe, è stata ampliata al biennio 2014-2015 anche la facoltà, derogatoria delle norme contabili, di proporre nel disegno di legge di bilancio e nell'assestamento, per motivate esigenze, variazioni compensative alle dotazioni delle missioni, con divieto di passaggi dal conto capitale alla parte corrente e limitatamente alle spese rimodulabili<sup>38</sup>.

Nell'ambito della delega per il completamento della revisione strutturale, appare rilevante la prevista articolazione del bilancio in “azioni”, aggregati da definire in modo che rappresentino in maniera più dettagliata le finalità dei programmi di spesa e sostituiscano gli attuali capitoli nella gestione e rendicontazione, previa adeguata sperimentazione.

Su questo strategico versante, il programma di lavoro della Ragioneria generale dello Stato<sup>39</sup>, affidato anche ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa, segnala una prima ipotesi di riarticolazione del bilancio di previsione 2013 di ciascuna Amministrazione, cui ha fatto seguito una corrispondente articolazione del bilancio 2014, utilizzando apposite funzionalità gestionali del sistema informativo opportunamente adattate. A fronte dei 2.680 capitoli di spesa attivi all'inizio dell'anno finanziario (1° gennaio 2014), le azioni individuate sono 713. In coerenza con le linee guida, le spese di personale sono identificate separatamente all'interno di ciascun programma e formano oggetto di apposita azione denominata “spese di personale per il programma”, presente in quasi tutti i programmi; quelli che ne sono privi, riguardano

<sup>36</sup> Art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 76 del 2000, emanato in base alla delega contenuta nell'art. 1, comma 4, della legge n. 208 del 1999, concernente disposizioni in materia finanziaria e contabile.

<sup>37</sup> Art. 9, comma 12, del decreto-legge n. 150 del 2013, recante “Proroghe di termini previsti da disposizioni legislative”, convertito dalla legge n.15 del 2014.

<sup>38</sup> Art. 9, comma 10, del predetto decreto-legge, che proroga l'art. 2, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010.

<sup>39</sup> Linee guida per l'individuazione delle azioni, Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, febbraio 2013.

quasi esclusivamente spese per trasferimenti o contributi. Inoltre, alcuni programmi, esposti nell'ipotesi di bilancio articolato in azioni, risultano completamente nuovi: ferme restando le risorse assegnate a ciascuno stato di previsione, nel futuro bilancio gestionale l'associazione delle azioni alle missioni/programmi può divergere da quella approvata nella legge di bilancio, sia per effetto dei programmi di nuova individuazione, che necessariamente assorbono risorse provenienti da altri programmi, sia perché in alcune circostanze l'individuazione delle azioni ha portato a una redistribuzione delle risorse. Di tale fenomeno, un significativo esempio è rappresentato dai fondi da ripartire, nella maggior parte dei casi ripartiti tra le azioni pertinenti i diversi programmi.

Restano da affrontare talune problematiche, quali l'acquisto di beni e servizi, lo spostamento di dotazioni dal Ministero dell'economia e delle finanze ai dicasteri di specifica competenza, gli oneri di personale connessi con le riorganizzazioni in corso. Il completamento delle attività preliminari e la presentazione di un disegno organico, condiviso dalle amministrazioni e dalla Corte dei conti, si pongono come presupposti per avviare urgentemente la prevista necessaria sperimentazione, che implica, con ogni evidenza, un congruo periodo di affiancamento delle azioni ai capitoli, quali unità elementari della gestione.

4.1.2. Altro profilo rilevante concerne l'ottimale definizione del ruolo delle note integrative, connesso con la programmazione triennale di risorse e obiettivi, in sede di previsione, e degli indicatori di risultato, in sede consuntiva, in relazione allo specifico criterio direttivo della delega (art. 40, comma 2, lett. g); particolare attenzione va dedicata, al riguardo, al progetto sperimentale sulla riconciliazione tra ciclo delle *performances* e ciclo del bilancio, avviato dalla Ragioneria generale dello Stato, in collaborazione con Scuola superiore di economia e finanza e ANAC, che dovrebbe concludersi alla fine del 2015.

Va segnalato, inoltre, che, nella relazione sullo stato di attuazione della riforma contabile allegata al Documento di economia e finanza 2014, non vi è cenno a iniziative o approfondimenti assunti su altri importanti criteri di delega, quali il bilancio di genere, il "tetto" alle spese (ampliato ora a livello costituzionale a tutte le Pubbliche amministrazioni), il riordino delle variazioni di bilancio, l'accorpamento dei fondi di riserva e speciali, l'eliminazione delle contabilità speciali e delle gestioni fuori bilancio: tenendo conto della legge "rinforzata" n. 243 del 2012, che ha elevato a livello costituzionale il "tetto" e ha disposto il rientro in bilancio delle gestioni *extra*<sup>40</sup>, la segnalata omissione appare inspiegabile, considerati anche i tempi ormai ristretti per l'esercizio della delega.

Quanto alla delega per il potenziamento del bilancio di cassa nell'ambito del doppio vincolo di competenza giuridica e di cassa, basata sulla razionalizzazione di accertamenti, impegni e residui, sul raccordo tra autorizzazioni di cassa e tesoreria e sul piano dei pagamenti o cronoprogramma, si rileva che un'anticipata sostanziale attuazione è stata data solo a quest'ultimo criterio, con l'obbligo esteso a tutte le spese,

<sup>40</sup> Art. 5, comma 1 e art. 15, comma 8, della legge n. 243 del 2012.

l'ausilio di apposito applicativo informatico e la possibilità di variazioni compensative di sola cassa<sup>41</sup>.

#### 4.2. Spese impreviste

Il fondo di riserva per le spese impreviste ha la funzione di assicurare le risorse necessarie per fronteggiare eventi eccezionali e non prevedibili al momento della formazione del bilancio, per le tipologie indicate nell'elenco, allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità<sup>42</sup>. Nel decorso esercizio, accogliendo le osservazioni della Corte dei conti, è stata fatta chiarezza sull'utilizzo del fondo, limitandolo alle fattispecie volute dal legislatore della riforma, che, peraltro, ricalcano le indicazioni della precedente legislazione contabile: sostanzialmente, l'imprevedibilità delle spese e la loro riconducibilità all'apposito elenco<sup>43</sup>.

Tenuto conto dell'eccezionalità del fondo rispetto agli ordinari strumenti previsti per la flessibilità gestionale del bilancio, considerevolmente ampliati dalla riforma, con cui le Amministrazioni possono modificare in via amministrativa l'allocazione delle risorse decisa dal Parlamento, l'imprevedibilità della spesa non può essere considerata in termini "assoluti", in quanto, in tal caso, ricorrerebbe l'ipotesi di spesa "nuova", soggetta al vincolo costituzionale di idonea copertura finanziaria, non rinvenibile in un fondo di riserva. L'imprevedibilità, soltanto "relativa", risulta connessa non tanto con la natura della spesa da sostenere, che deve rientrare nell'elenco, quanto con la sua entità, definita da eventi imprevedibili e presupposto indispensabile per l'utilizzo del fondo. In altri termini, la spesa imprevista deve riguardare l'esigenza, che scaturisce da un evento straordinario, di una maggiore dotazione del capitolo di spesa, non prevedibile in sede di predisposizione del bilancio.

Ai fini della dimostrazione dell'imprevedibilità, non possono essere considerate le riduzioni di stanziamenti o gli accantonamenti apportati in applicazione di misure di contenimento nell'ambito delle manovre di finanza pubblica, o la necessità di estinguere debiti pregressi o l'evitare del formarsi di nuove situazioni debitorie, in quanto, in tali ipotesi, oltre ad eludere la volontà del legislatore, si altererebbe la finalità del fondo di riserva, che assumerebbe la natura di generico fondo di compensazione. In questi casi si dovrà far ricorso agli ordinari strumenti di flessibilità del bilancio previsti dalla legislazione vigente.

#### 4.3. La banca dati unitaria

Nella relazione dello scorso anno si sottolineava l'esigenza di una riconsiderazione degli apparati informatici e telematici per la gestione del sistema, ispirata all'integrazione, allo scambio di informazioni, alla condivisione degli archivi e al coordinamento, quale condizione indispensabile per la concreta attivazione della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, la cui impostazione di fondo, così

<sup>41</sup> Sul cronoprogramma, vedasi art. 6, comma 1 *quater*, del decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013 e circolare Mef-RGS n. 28 del 2013; sulle problematiche derivanti dalla variazioni di sola cassa, vedasi il precedente punto 3.5.1.

<sup>42</sup> Art. 28 legge n. 196 del 2009 e successive modificazioni.

<sup>43</sup> Cfr., in proposito, la deliberazione della Corte dei conti – Sezione centrale per il controllo di legittimità degli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, n. 18 del 2013, alla quale si è conformata la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, n. 39 del 2013.

come è stata sinora concepita dall'Amministrazione interessata, resta sostanzialmente subordinata alla concreta attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio nel comparto pubblico. Come più volte ribadito dalla Corte dei conti, invece, la chiara volontà del legislatore prevedeva l'operatività immediata della banca dati, sulla base delle informazioni disponibili, non solo non legandola alla conclusione del processo di armonizzazione, oggetto di apposita delega con tempi necessariamente più lunghi, ma assumendone la specifica copertura degli oneri a regime nel triennio 2010-2012, ritenendola essenziale per garantire le complessive finalità della riforma. Ne consegue che l'impostazione data all'infrastruttura rischia di depotenziare l'intero disegno innovatore, proprio nel momento in cui esso viene valorizzato dall'assunzione a livello costituzionale dei vincoli europei.

Vanno, comunque, apprezzati i progressi compiuti nel decorso anno, che hanno portato, tra l'altro, all'apertura del portale Internet per gli enti coinvolti nella sperimentazione del monitoraggio delle opere pubbliche; da febbraio 2014, inoltre, possono fruire delle informazioni della banca dati, secondo il proprio ambito di attività, le Amministrazioni centrali che affidano la gestione del bilancio ai sistemi informativi RGS. Tuttavia, occorre con urgenza superare le difficoltà emerse nell'acquisizione dei dati, pervenendo a vere e proprie integrazioni con altri sistemi informatici, quali, ad esempio, i flussi organici sulle Entrate elaborati dal medesimo Dicastero o sue articolazioni funzionali, ovvero i dati "di contesto" acquisiti oggi in modalità destrutturata da ISTAT<sup>44</sup>.

#### 4.4. Il rapporto sull'evasione fiscale e contributiva

La recente legge delega per la revisione del sistema fiscale prevede la presentazione alle Camere, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, di un rapporto sui risultati e sulle strategie in materia di misure di contrasto dell'evasione fiscale e contributiva<sup>45</sup>, da redigere con il contributo delle regioni e degli Enti locali del proprio territorio. In attesa dei decreti legislativi di attuazione, va sottolineata la rilevanza del rapporto, che colma il parziale vuoto normativo manifestatosi con la sostituzione della precedente relazione con due nuovi adempimenti: la valutazione, da indicare nel DEF, delle maggiori entrate strutturali incassate nell'anno precedente derivanti dall'attività di contrasto, da destinare alla riduzione della pressione fiscale; e il rapporto sui risultati conseguiti in materia, da allegare alla Nota di aggiornamento<sup>46</sup>.

In tema di strategie per il contrasto a evasione e elusione, si torna, comunque, a segnalare l'esigenza di utilizzare le metodologie di incrocio delle informazioni contenute negli elenchi clienti e fornitori, oggetto di specifica indagine della Corte dei conti<sup>47</sup>. I dati acquisiti hanno messo in luce, infatti, il rilevante impatto che la misura ha avuto sulla *tax compliance*, stante la diversa evoluzione dei volumi d'affari dichiarati e dell'IVA versata rispetto alle variazioni intervenute nello stesso arco temporale osservato nel Pil e nei consumi totali misurati dall'ISTAT. Emerge l'esigenza di un'evoluzione nella strategia di contrasto, per dare il massimo rilievo all'adempimento

<sup>44</sup> Documento di economia e finanza 2014, allegato II, "Rapporto sullo stato di attuazione della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica", par. 1.2.

<sup>45</sup> Art. 3, comma 1, lett. f, della legge n. 23 del 2014.

<sup>46</sup> Art. 1, commi 299 e 300, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013).

<sup>47</sup> Deliberazione n. 8/2013/G del 28 ottobre 2013 della Corte dei conti-Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

spontaneo, utilizzando il vasto patrimonio informativo a disposizione: urge “un’effettiva visione strategica nella gestione del rapporto con il contribuente, mentre le scelte operate hanno trascurato l’esigenza di indirizzare il contribuente già nella fase dell’adempimento, attraverso l’uso evoluto delle tecnologie e un ruolo diverso dell’amministrazione fiscale”<sup>48</sup>.

#### 4.5. Il rapporto sulla spesa e gli indicatori

Un quadro aggiornato e sintetico dell’attività dell’Amministrazione, della domanda di servizi, della quantità e qualità dell’offerta è fornito dalla rassegna di indicatori di contesto e di risultato associati alle missioni e ai programmi del bilancio dello Stato, nell’ambito delle attività di collaborazione tra Ministero dell’economia e delle finanze e Amministrazioni centrali. Gli indicatori possono, altresì, promuovere un miglioramento dei contenuti delle note integrative allegate al bilancio di previsione e al rendiconto generale dello Stato e favorire la valutazione delle politiche sottostanti ai programmi di spesa. Trattasi di un utile aggiornamento del rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali 2012, con articolazione per ministero, revisione di serie storiche, modifiche e completamenti per programmi precedentemente non esaminati.

L’esperienza dei Nuclei di valutazione in materia di indicatori ha reso possibile instaurare con le Amministrazioni un rapporto di collaborazione privilegiato. Tuttavia, i risultati raggiunti variano da un’Amministrazione all’altra, evidenziando diffuse difficoltà derivanti dal proliferare delle disposizioni legislative che si sono susseguite per favorirne l’utilizzo, attribuendo loro molteplici funzioni, dal supporto alle funzioni di controllo, al rafforzamento degli strumenti di monitoraggio, alla maggiore trasparenza delle scelte allocative, all’analisi degli effetti degli interventi di politica economica, alla valutazione del personale. La sovrapposizione delle norme, le finalità diversificate, l’utilizzo di nomenclature simili con vari significati, hanno frequentemente ostacolato la loro effettiva e razionale applicazione.

Gli indicatori, tuttavia, segnalano in modo sintetico ed efficace l’oggetto dei programmi di spesa e rappresentano il processo produttivo sottostante e sono utili per la quantificazione dei fabbisogni; inoltre, possono costituire la base per la definizione degli obiettivi e per integrare il ciclo delle *performances* con quello del bilancio.

#### 4.6. La “spending review”

4.6.1. Il decreto-legge n. 69, convertito dalla legge n. 98 del 2013, ha potenziato l’istituto del Commissario per la *spending review*, introdotto dal decreto-legge n. 52 del 2012, consentendo anche il miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini, razionalizzando i meccanismi interni di produzione. La durata dell’incarico è fissata in tre anni, configurando così una struttura stabile, dotata di poteri d’ispezione e ampia capacità di proposta e intervento nei confronti delle Amministrazioni centrali e periferiche. L’attività si estende alle spese di amministrazioni e Enti pubblici, nonché delle società controllate direttamente o indirettamente, che non emettono strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, sulla base degli indirizzi dell’apposito Comitato interministeriale. Il Commissario può disporre ispezioni e verifiche a cura

<sup>48</sup> Audizione del Presidente della Corte dei Conti presso le Commissioni Bilancio V e Finanze VI della Camera dei Deputati del 19 giugno 2013.

dell'ispettorato per la funzione pubblica e del dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con la collaborazione della Guardia di finanza.

Il programma di lavoro del novembre 2013 effettua una prima ricognizione tecnica delle misure da definire entro febbraio 2014, per rivedere il quadro di programmazione nell'ambito del nuovo Documento di economia e finanza; in una seconda fase, si definiranno gli interventi da inserire nella legge di stabilità per il 2015. Il programma di lavoro, con aggiornamento semestrale, si riferisce al triennio 2014-2016<sup>49</sup>. Gli obiettivi principali sono indicati nel coordinamento della revisione della spesa e nella sua istituzionalizzazione, come parte integrante del processo di preparazione dei bilanci, al fine di modernizzare procedure e modalità ottenendo servizi pubblici di alta qualità al più basso costo possibile; tuttavia, saranno affrontate anche questioni di perimetro, con proposte di eliminazione dei programmi, i cui benefici non giustifichino il costo o siano inferiori rispetto ad altri programmi, o migliorandone la qualità, a parità di spesa.

La legge di stabilità 2014 ha stabilito che la prima traduzione in atti normativi dell'attività avvenga entro il prossimo mese di luglio, quantificandola in misura non inferiore a 600 milioni per il 2015 e a 1,31 miliardi a decorrere dal 2016; inoltre, viene disposta l'unificazione in unico archivio telematico dei dati attualmente tenuti nel pubblico registro automobilistico e nell'archivio nazionale dei veicoli<sup>50</sup>. Di tale ultima operazione, non sono ancora stati emanati i decreti attuativi di natura regolamentare, che avrebbero dovuto disciplinare la materia entro febbraio 2014.

Le indubbe interrelazioni tra disciplina del bilancio, miglioramento della gestione, innovazione degli assetti organizzativi, contrattualistica e altri profili dell'azione amministrativa, appaiono finalizzate non solo al rigoroso contenimento della spesa e all'ottimale razionalizzazione dell'attività programmata, ma anche a una profonda revisione dei consolidati assetti ordinamentali, fino a giungere a proposte non più rinviabili di ridisegno dei confini dell'intervento pubblico. Trattasi, ad avviso della Corte dei conti, della "nuova frontiera" da conferire all'intera attività di revisione della spesa, intesa come metodologia permanente e strategica di governo delle pubbliche finanze: un'occasione per ripensare le politiche pubbliche e le strutture che le supportano, ponendole al servizio di un reale sviluppo competitivo della nostra economia, divenendo anche uno strumento per la stabilizzazione del debito. Quest'ultima è ora una priorità politica incorporata nel *fiscal compact*, nella fase di

<sup>49</sup> Art. 49bis del decreto-legge n. 69, convertito dalla legge n. 98 del 2013.

<sup>50</sup> Art. 1, comma 427, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014): "427. Sulla base degli indirizzi indicati dal Comitato interministeriale di cui all'articolo 49bis, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, in considerazione delle attività svolte dal Commissario straordinario di cui al comma 2 del medesimo articolo e delle proposte da questi formulate, entro il 31 luglio 2014 sono adottate misure di razionalizzazione e di revisione della spesa, di ridimensionamento delle strutture, di riduzione delle spese per beni e servizi, nonché di ottimizzazione dell'uso degli immobili tali da assicurare, anche nel bilancio di previsione, una riduzione della spesa delle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in misura non inferiore a 600 milioni di euro nell'anno 2015 e a 1.310 milioni di euro negli anni 2016 e 2017. Il Commissario riferisce ogni tre mesi al Comitato interministeriale e, con una apposita relazione annuale, alle Camere, in ordine allo stato di adozione delle misure di cui al primo periodo. Nell'ambito del ridimensionamento di cui al presente comma, nonché al fine di conseguire un risparmio di spesa a carico dell'amministrazione e degli utenti, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e successive modificazioni, sono adottate misure volte all'unificazione, in un unico archivio telematico nazionale, dei dati concernenti la proprietà e le caratteristiche tecniche dei veicoli attualmente inseriti nel pubblico registro automobilistico e nell'archivio nazionale dei veicoli. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti provvede all'adozione dei conseguenti provvedimenti attuativi e all'individuazione delle relative procedure".

avvicinamento verso una maggiore integrazione delle politiche comunitarie e dell'orizzonte istituzionale europeo.

Si ricorda che il Documento di economia e finanza 2014 prevede minori spese per circa 4,5 miliardi nell'anno in corso, fino a 17 per il 2015 e a 32 per il 2016. Per il 2014, il recente provvedimento d'urgenza, in corso di conversione<sup>51</sup>, ha introdotto un'ampia gamma di misure che vanno dalle riduzioni dirette di oneri, anche per comparto, a specifici interventi di razionalizzazione; alla revisione straordinaria dei residui passivi, anche perenti, delle Amministrazioni centrali; al "tetto" per gli emolumenti alle figure apicali delle Amministrazioni; all'ulteriore ampliamento della flessibilità gestionale del bilancio, con la possibilità di effettuare variazioni compensative, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, per consumi intermedi e investimenti fissi lordi, previa motivata e documentata richiesta al Ministero dell'economia e delle finanze, anche al fine di prevenire la formazione di debiti fuori bilancio.

4.6.2. Rientra nella *spending review* il programma di razionalizzazione degli acquisti, volto a ridurre la spesa rendendo più efficiente e trasparente l'acquisizione di beni e servizi. Nel programma, un ruolo fondamentale è attribuito a Consip, società per azioni con unico azionista il Ministero dell'economia e delle finanze, che gestisce il programma e sviluppa il sistema informatico di *e-procurement* realizzato a supporto.

La norma ha reso obbligatorio l'utilizzo degli strumenti di acquisto e di negoziazione Consip, o dalle centrali regionali di committenza, per telefonia, energia elettrica, gas, carburanti e combustibili, salva la possibilità di procedere, per Amministrazioni regionali, territoriali, scuole e università, altre Amministrazioni e organismi di diritto pubblico, ad affidamenti anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad acquisti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip e dalle centrali di committenza regionali. In tal caso, i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva, con possibilità per il contraente di adeguamento nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico. I contratti stipulati in violazione di tali norme sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e sono, inoltre, causa di responsabilità amministrativa. Per le altre categorie merceologiche, laddove vi sia un accordo quadro Consip o della centrale di acquisto territoriale, l'obbligo di farvi riferimento è quasi generalizzato; il ricorso facoltativo a tali procedure è previsto per gli enti territoriali e altre amministrazioni, per i contratti sopra la soglia comunitaria, nonché per gli organismi di diritto pubblico. Per assicurare la massima trasparenza dell'azione amministrativa, anche ai fini della prevenzione della corruzione, è necessario pubblicare, nei siti web istituzionali, le informazioni relative ai procedimenti secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione, nel rispetto delle disposizioni in materia di segreto di Stato, d'ufficio e protezione dei dati personali.

Il decreto-legge richiamato interviene in materia, introducendo, tra l'altro, obblighi di trasparenza degli acquisti; la rinegoziazione dei contratti in essere; l'elenco e

<sup>51</sup> Decreto-legge n. 66 del 2014, recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale".