

4.3. *Il coordinamento della finanza pubblica*

La valorizzazione della funzione di coordinamento della finanza pubblica riveste essenziale rilievo, anche ai fini del perseguimento degli obiettivi condivisi in sede comunitaria; la sua assunzione a livello costituzionale, in coerenza con l'ordinamento europeo, appare fondamentale per agevolare il percorso di riequilibrio e la sostenibilità del debito, valutando l'adeguatezza della “strumentazione” di politica economica in funzione degli obiettivi programmati.

Rientrano in tale obiettivo, a pieno titolo, le riforme istituzionali *in itinere*, volte, in via generale, a razionalizzare il sistema, anche mediante la revisione degli assetti amministrativi e dei livelli di governo. In proposito, la Corte dei conti ha rilevato di recente che il disegno di riorganizzazione dell'Amministrazione locale incontra ritardi e difficoltà nella fase attuativa, con particolare riguardo al riordino delle funzioni delegate o trasferite alle Province⁸⁹.

Altrettanto rilevante appare la nuova disciplina sulla programmazione e valutazione degli investimenti in opere pubbliche e quella in materia di procedure di monitoraggio sul loro stato di attuazione, di verifica dell'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione dei fondi opere e progetti⁹⁰. I ritardi nell'adozione delle disposizioni applicative previste per la valutazione delle opere pubbliche sono stati più volte stigmatizzati dalla Corte dei conti, attesa la loro rilevanza per la razionale valutazione del fabbisogno infrastrutturale; analogamente, il definanziamento automatico delle opere in caso di mancato avvio richiede apposito provvedimento attuativo, ancora non emanato.

Ai fini del coordinamento, riveste importanza strategica il monitoraggio dei progetti d'investimento, di recente razionalizzato tramite il “Protocollo unico di colloquio”⁹¹, che definisce in modo omogeneo e univoco le informazioni per tutti i progetti di investimento pubblico a vario titolo finanziati (fondi comunitari, fondo di sviluppo e coesione -FSC, altre fonti nazionali), risultato di un lavoro condiviso con le Amministrazioni di coordinamento centrale, gli organismi di valutazione nazionale e le Regioni e Province autonome, rendendo più efficaci le modalità di rilascio delle informazioni, garantendone trasparenza, leggibilità, affidabilità e comprensione.

L'analisi del funzionamento dei meccanismi di coordinamento, alla luce delle innovazioni istituzionali varate, consente di valutare se l'insieme delle leve attivate in questi anni, con lo scopo principale di contenere i disavanzi, abbiano anche la capacità di imprimere alla finanza pubblica, in modo selettivo, correzioni significative a sostegno dell'attività economica. Il recente referto della Corte dei conti al Parlamento sul coordinamento della finanza pubblica⁹² fornisce indicazioni sul loro funzionamento nei diversi livelli di governo, centrale e locale, ai fini del contenimento della spesa, funzionamento rivelatosi abbastanza simile per i redditi da lavoro dipendente, ma sostanzialmente inefficace a livello locale per i consumi intermedi; sui parziali effetti redistributivi della politica fiscale, incidente maggiormente su patrimonio immobiliare, consumi e rendite, senza l'auspicata riduzione sui fattori produttivi; sull'eccessiva riduzione delle spese in conto capitale; sulla pressante esigenza di revisione dei confini

⁸⁹ Delibera n. 17 del 2015 della Corte dei conti - Sezione delle Autonomie.

⁹⁰ Decreti legislativi nn. 228 e 229 del 2011, emanati in esercizio delle deleghe previste dall'art. 30 della legge n. 196 del 2009.

⁹¹ Art. 1, comma 245, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014); Circolare n. 18 del 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

⁹² Rapporto 2015 sul coordinamento della finanza pubblica, varato dalle Sezioni riunite in sede di controllo il 22 maggio 2015.

dell'intervento pubblico, anche mediante la riscrittura del patto sociale, onde conferire efficacia alla *spending review*; sull'ampliamento del grado di intermediazione pubblica dell'economia; sui positivi risultati dei patti di stabilità interno e della salute.

4.4. *Evoluzione del Patto di stabilità interno*

Per l'anno 2014, i benefici derivanti dal rispetto del patto di stabilità interno vengono destinati agli Enti in sperimentazione del nuovo sistema contabile⁹³, accompagnati da maggiore flessibilità nelle assunzioni per il quinquennio 2014-2018⁹⁴.

4.4.1. Per gli Enti locali⁹⁵, viene introdotto il principio che le spese sostenute da Province e Città Metropolitane per interventi di edilizia scolastica, non sono considerate, entro certi limiti, ai fini della verifica del patto di stabilità interno.

La determinazione dell'obiettivo di saldo finanziario, per Province e Comuni con popolazione al di sopra dei 1.000 abitanti, viene effettuata applicando alla media della spesa corrente registrata percentuali ridotte rispetto a quanto precedentemente previsto. Gli obiettivi di ciascun ente possono essere ridefiniti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di conferenza Stato-Città e Autonomie locali, su proposta dell'ANCI e dell'UPI, entro il 31 gennaio 2015, fermo restando l'obiettivo complessivo del comparto, tenendo anche conto delle maggiori funzioni assegnate alle città metropolitane e dei maggiori oneri connessi con eventi calamitosi, con la messa in sicurezza degli edifici scolastici e del territorio, con l'esercizio della funzione di ente capofila, nonché con gli oneri per sentenze passate in giudicato a seguito di procedure di esproprio o di contenziosi per cedimenti strutturali.

Nel saldo finanziario, rilevano gli stanziamenti di competenza del fondo crediti di dubbia esigibilità; sulla base delle informazioni acquisite con specifico monitoraggio, le percentuali di accantonamento del 2015 possono essere modificate, mentre dal 2016 sono rideterminate tenendo conto del valore degli accantonamenti dell'anno precedente e sono annualmente incrementate, sino a raggiungere, dal 2019, l'intero importo dei crediti di dubbia esigibilità.

I Comuni istituiti a seguito di fusione, a decorrere dal 2011, sono soggetti alle regole del Patto di stabilità interno dal quinto anno successivo a quello di istituzione, assumendo quale base di calcolo le risultanze dell'ultimo triennio disponibile.

4.4.2. Per le Regioni a statuto ordinario⁹⁶, il Patto di stabilità interno cessa dal 2015, fermo restando l'applicazione delle sanzioni in caso di mancato rispetto del patto nel 2014; ai fini del concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica, esse devono conseguire, a decorrere dal 2016 nella fase di previsione e dal 2015 in sede di rendiconto:

- a) un saldo non negativo, in termini di competenza e cassa, tra entrate e spese finali;

⁹³ Art. 36 del decreto legislativo n. 118 del 2011.

⁹⁴ Art. 3 del decreto-legge n. 90, convertito dalla legge n. 114 del 2014.

⁹⁵ Art. 1, commi 467-498, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

⁹⁶ Art. 1, commi 460-483, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

- b) un saldo non negativo, in termini di competenza e cassa, tra entrate e spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti, escluso l'utilizzo del risultato di amministrazione di parte corrente, del fondo di cassa, il recupero del disavanzo di amministrazione e il rimborso anticipato dei prestiti. Nel 2015, le regioni che non hanno partecipato alla sperimentazione raggiungono l'equilibrio di parte corrente con la differenza tra entrate e spese correnti, incluse le quote capitale delle rate di ammortamento, con esclusione dei rimborsi anticipati.

L'importo complessivo delle voci rilevanti ai fini degli equilibri per ciascuna Regione è deliberato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano entro il 31 gennaio 2015, recepito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze; in caso di mancata deliberazione, il decreto è emanato nel febbraio 2015, con riparto proporzionale.

A decorrere dal 2016, il bilancio di previsione delle Regioni deve essere approvato in modo da garantire il rispetto delle nuove regole, con apposito prospetto di verifica.

Per il monitoraggio degli adempimenti e per l'acquisizione di elementi informativi utili per la finanza pubblica, anche sulla situazione debitoria, è disposta la trasmissione trimestrale delle informazioni su entrate e spese in termini di competenza e cassa, con prospetto e modalità definiti in un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano.

Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi di saldo, le Regioni trasmettono, anche telematicamente, al Ministero dell'economia e delle finanze una certificazione dei risultati conseguiti, firmata digitalmente dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria, con apposito prospetto; la mancata trasmissione, entro il mese di marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, costituisce inadempimento all'obbligo del pareggio di bilancio.

In caso di mancato conseguimento del pareggio per uno dei saldi, la Regione inadempiente, nell'anno successivo:

- a) è tenuta a versare all'entrata del bilancio statale, entro sessanta giorni dal termine stabilito per la trasmissione della certificazione relativa al rispetto del pareggio di bilancio, un terzo dell'importo corrispondente al maggiore degli scostamenti dei saldi rispetto all'obiettivo del pareggio e i restanti due terzi entro il 31 gennaio di ciascuno dei due esercizi successivi. In caso di mancato versamento, si procede, nei sessanta giorni successivi, al recupero a valere sulle giacenze nei conti aperti presso la tesoreria statale;

- b) non può impegnare spese correnti, al netto delle spese per la sanità, in misura superiore all'importo annuale minimo dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio;

- c) non può ricorrere all'indebitamento per investimenti;

- d) non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con divieto di stipulare contratti di servizio elusivi;

- e) è tenuta a rideterminare le indennità di funzione e i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del 30 per cento.

Va rilevato che tali disposizioni costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione; ne consegue che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome devono adeguare la loro legislazione a tale disciplina.

4.4.3. Per le società partecipate⁹⁷, al fine di promuovere processi di aggregazione e rafforzamento della gestione industriale dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, compresi il settore dei rifiuti urbani e quelli sottoposti alla regolazione di un'autorità indipendente, viene introdotto l'obbligo di adesione degli Enti locali agli Enti di governo degli ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei, con poteri sostitutivi demandati al Presidente della regione in caso di inadempimento. Con apposita relazione, gli Enti di governo danno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni, con riferimento agli obiettivi di universalità, socialità, efficienza, economicità e qualità del servizio.

Per assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere uno specifico piano economico-finanziario, asseverato da un istituto di credito o da una sua società di servizi o da una società di revisione. Nel caso di affidamento *in house*, gli Enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare *pro quota*, nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il triennio, nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario *in house*.

Regioni, Province autonome di Trento e Bolzano, Enti locali, Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, Università e Istituti di istruzione universitaria pubblici e autorità portuali, avviano un processo di razionalizzazione di società e partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la loro riduzione entro il 2015, tenendo anche conto dei seguenti criteri:

- a) eliminazione di società e partecipazioni societarie non indispensabili al perseguitamento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle Società composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) eliminazione delle partecipazioni detenute in Società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da Enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi, di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Il piano operativo di razionalizzazione di società e partecipazioni, da definire entro marzo 2015, con modalità, tempi di attuazione e dettaglio dei risparmi da conseguire, corredata di apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti; entro il marzo 2016, alla medesima Sezione viene trasmessa una relazione sui risultati conseguiti. L'assenza di adeguate sanzioni a carico degli Enti inadempienti rischia di compromettere l'intera operazione di razionalizzazione.

⁹⁷ Art. 1, commi 609 e seguenti, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015).

4.5. *Il bilancio a base zero*

Una sperimentazione del bilancio “a base zero”, volta al rafforzamento del ruolo allocativo e di programmazione del bilancio, a superamento del criterio della spesa storica, è stata disposta dalla legge “rinforzata” di attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione, affidandola alla Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso una specifica attività di simulazione⁹⁸. A tale disposizione ha fatto seguito un ordine del giorno⁹⁹, approvato dalle Camere nel corso della discussione del disegno di legge di bilancio 2014, che ha impegnato il Governo a intraprendere una simulazione degli effetti derivanti dall’adozione dello strumento da parte del Ministero degli affari esteri, anche usando versioni meno rigide del tradizionale modello.

La sperimentazione, portata avanti da un gruppo di lavoro interministeriale (Ministeri Economia e finanze e affari esteri), è terminata nel giugno 2014; i suoi risultati sono stati comunicati con una relazione al Parlamento¹⁰⁰, incentrata sugli effetti dell’adozione di questa tipologia di bilancio sul sistema di contabilità e finanza pubblica: in sintesi, si ritiene opportuno l’inserimento della metodologia nel processo di analisi e revisione della spesa, per la particolare attenzione riservata alla misurazione di prodotti e servizi erogati e per la capacità di indurre a un più incisivo ruolo di programmazione; maggiori difficoltà si presentano nel medio e lungo termine, nella valutazione di sostenibilità ed efficacia degli interventi e nelle spese per investimenti. In definitiva, si valuta la metodologia del bilancio a base zero più idonea a un’applicazione selettiva, su singoli programmi o obiettivi.

4.6. *Il nuovo Documento di economia e finanza*

Il Documento di economia e finanza 2015 conferma per l’anno 2017 il conseguimento del pareggio strutturale, conferendo carattere espansivo alla manovra anche per il prossimo anno. Obiettivo prioritario sarà, infatti, la sostituzione delle misure previste dalle clausole di salvaguardia vigenti, per un valore corrispondente a 1 punto di PIL, con i risparmi derivanti da revisione della spesa, effetti della maggiore crescita e minore spesa per interessi rispetto alle previsioni precedenti. In applicazione del nuovo criterio della flessibilità conseguente alle riforme in corso, previsto dalla regole europee, l’aggiustamento strutturale è contenuto nello 0,1 per cento del Pil rispetto allo 0,5 per cento altrimenti richiesto dalle regole comuni; il debito pubblico dovrebbe stabilizzarsi nel 2015, iniziando il percorso di riduzione dal 2016.

Il quadro di riferimento tendenziale per il periodo 2015-2019, che non considera prudenzialmente l’impatto positivo delle riforme strutturali, è stato validato dall’Ufficio parlamentare di bilancio prima del varo del Documento da parte del Consiglio dei Ministri, con sintetica descrizione della procedura seguita e dei rischi connessi con la previsione; successivamente, l’Organismo ha validato anche il quadro programmatico, con diversi *caveat* sui profili di rischio che caratterizzano le ipotesi sottostanti¹⁰¹.

Sul piano generale, la Corte dei conti ritiene necessaria una rapida definizione delle riforme in corso o programmate, incidendo sui confini dell’intervento pubblico,

⁹⁸ Art. 21, comma 1, della legge n. 243 del 2012.

⁹⁹ Trattasi dell’ordine del giorno G/1121/1/3/Tab.6 (testo 2) del 29 ottobre 2013.

¹⁰⁰ Relazione sulla sperimentazione del bilancio a base zero ai sensi dell’articolo 21 della legge 243 del 2012, Ministero dell’economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato, gennaio 2015.

¹⁰¹ Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio presso le Commissioni riunite di Camera e Senato sul Documento di economia e finanza 2015, 21 aprile 2015.

assicurandone la sostenibilità e recuperando condizioni di certezza e affidabilità per gli operatori, con l'incremento del potenziale di crescita; tutto ciò, nell'ambito di un'ampia cautela nell'utilizzo dei margini di manovra oggi rilevabili, in guisa da privilegiare il processo di consolidamento dei conti pubblici, in attesa del superamento delle incertezze e dei rischi che tuttora incombono sul più favorevole quadro macroeconomico di riferimento¹⁰².

Il Documento è stato approvato, come di consueto, con due risoluzioni sostanzialmente identiche dai due rami del Parlamento, impegnando il Governo, tra l'altro, a considerare collegati alla manovra di finanza pubblica taluni provvedimenti di riforma¹⁰³, disponendo prudenzialmente l'accantonamento in bilancio del previsto margine tra deficit tendenziale e programmatico; il 28 aprile 2015, entro i termini stabiliti dalla disciplina comunitaria, il Documento è stato trasmesso al Consiglio dell'Unione Europea e alla Commissione a Bruxelles, ottenendone il sostanziale assenso, con sei raccomandazioni incentrate sulle riforme in corso.

4.7. Analisi e valutazione della spesa

L'attività di revisione della spesa (*spending review*) è stata istituzionalizzata dalla legge quadro di contabilità e finanza pubblica, tuttora in fase di adeguamento al nuovo sistema costituzionale indotto dalle intese europee. L'intero processo va inteso come metodologia permanente e strategica di governo delle pubbliche finanze, imperdibile occasione per ripensare le politiche pubbliche e le strutture che le supportano, al servizio di un reale sviluppo dell'economia, divenendo anche essenziale strumento per la stabilizzazione del debito, nelle linee del *fiscal compact* incorporato nella nostra legislazione di livello costituzionalmente protetto, nella fase di avvicinamento verso una maggiore integrazione delle politiche comunitarie e dell'orizzonte istituzionale europeo.

L'esperienza del Commissario *ad hoc*, con competenze estese alle spese di Amministrazioni, Enti pubblici e società controllate direttamente o indirettamente, sulla base degli indirizzi di un Comitato interministeriale, si è rivelata positiva sotto il profilo delle proposte sottoposte alla valutazione di Governo e Parlamento, dando luogo, tra l'altro, alle misure di razionalizzazione contenute nel decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014¹⁰⁴, e nella legge di stabilità 2015¹⁰⁵. Le interrelazioni tra disciplina del bilancio, miglioramento della gestione, innovazione degli assetti organizzativi, contrattualistica e altri profili dell'azione amministrativa, mostrano l'esigenza di una strategia finalizzata, oltre che al contenimento della spesa e alla razionalizzazione dell'attività programmata, anche alla revisione degli assetti e dei

¹⁰² Audizione della Corte dei conti presso le Commissioni riunite di Camera e Senato sul Documento di economia e finanza 2015, 21 aprile 2015.

¹⁰³ Risoluzioni del 23 aprile 2015, n. 5 del Senato e n. 6 della Camera. I provvedimenti collegati riguardano “Disposizioni in materia ambientale per promuovere misure di green economy per il contenimento dell'uso eccessivo di risorse naturali” (A.C. 2093); “Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca” (A.S. 1328); “Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile” (A.C. 2953); “Misure di semplificazione per l'avvio delle attività economiche per i finanziamenti e le agevolazioni alle imprese”; “Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche” (A.S. 1577); “Revisione della spesa, promozione dell'occupazione e degli investimenti nei settori della cultura e del turismo”; “Delega per la revisione dell'ordinamento degli Enti locali”; “Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni vigenti” (A.C. 2994); “Legge annuale per il mercato e la concorrenza” (A.C. 3012).

¹⁰⁴ Decreto-legge recante misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, titolo II, artt. 8 – 26.

¹⁰⁵ Legge n. 190 del 2014, art. 1, commi 270-273, 547-549, ad esempio.

confini dell'intervento pubblico, per renderli coerenti con la realtà socio-economica profondamente mutata.

L'esigenza di proseguire con maggiore efficacia il processo di analisi e valutazione della spesa presuppone il superamento di resistenze e difficoltà che hanno indotto i recenti rinvii dei tagli di spesa, sostituiti, per importi rilevanti, con clausole di salvaguardia: 16 miliardi nel 2016, oltre 23 miliardi nel 2017. Occorre riaffermare, in proposito, che condizione ineludibile per ridurre l'eccessiva pressione fiscale è la rivisitazione dei confini dell'intervento pubblico, contestualmente alla razionale riorganizzazione dei processi produttivi dell'Amministrazione¹⁰⁶. Appare questo l'obiettivo prioritario affidato al nuovo Commissario straordinario, in vista delle misure programmate nel nuovo Documento di economia e finanza 2015.

Un particolare aspetto dell'attività di analisi è l'individuazione di appropriati indicatori di risultato con riferimento ai programmi di spesa¹⁰⁷, demandata ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa – NAVS, che operano da qualche anno sui programmi di competenza di ciascun dicastero. Di recente, per taluni programmi comuni riferiti alla missione trasversale *“Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche”*, un apposito gruppo di lavoro, integrando il lavoro dei NAVS, ha individuato indicatori di risultato specifici, comuni a tutti i dicasteri, che interessano la gestione del bilancio dal 2015¹⁰⁸. E' tuttora in corso il loro aggiornamento, nell'intento di pervenire, entro il prossimo 20 luglio, alla completa pubblicazione sul sito istituzionale della Ragioneria generale dello Stato¹⁰⁹.

Nel programma di razionalizzazione degli acquisti, parte rilevante della *spending review*, volto a ridurre la spesa rendendo più efficiente e trasparente l'acquisizione di beni e servizi, un ruolo fondamentale è svolto da CONSIP, società per azioni *in house*, che gestisce il programma e sviluppa il sistema informatico di *e-procurement* realizzato a supporto¹¹⁰. L'utilizzo di CONSIP, o dalle centrali regionali di committenza, è obbligatorio per taluni beni (telefonia, energia elettrica, gas, carburanti e combustibili), salvo la possibilità, per Enti territoriali, scuole, Università, altri Enti pubblici, di procedere diversamente, a condizione che le acquisizioni siano effettuate tramite altre centrali di committenza con procedure a evidenza pubblica, con corrispettivi inferiori, comunque sottoposti a condizione risolutiva, con possibilità di adeguamento, nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni CONSIP e delle centrali di committenza regionali, a condizioni di maggior vantaggio economico; i contratti stipulati in violazione di tali norme sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e causa di responsabilità amministrativa. Per le altre categorie merceologiche, le Amministrazioni statali hanno l'obbligo di utilizzare gli esistenti accordi quadro CONSIP o delle centrali territoriali, mentre Enti territoriali e altri Enti pubblici ne hanno facoltà. Per assicurare la massima trasparenza, anche ai fini della prevenzione della corruzione, i siti *web* istituzionali devono pubblicare le informazioni relative ai procedimenti secondo criteri di facile accessibilità, completezza e semplicità di consultazione.

¹⁰⁶ Si veda, al riguardo, il referto della Corte dei conti su *“Le prospettive della finanza pubblica dopo la legge di stabilità”*, 18 febbraio 2015.

¹⁰⁷ Art. 39, comma 2, legge n. 196 del 2009.

¹⁰⁸ Si veda *“Proposte di indicatori per i programmi di spesa 32.2 Indirizzo politico e 32.3 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza e nota metodologica”*, Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, gennaio 2015.

¹⁰⁹ Circolare n. 16 del 2015, Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, 20 aprile 2015.

¹¹⁰ In proposito, si veda anche il capitolo della presente relazione dedicato all'attività contrattuale.

In materia, sono stati introdotti di recente la rinegoziazione dei contratti in essere, l'elenco e la drastica riduzione del numero delle centrali di acquisto, oltre a CONSIP; l'attribuzione di funzioni di indirizzo e controllo all'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici – AVCP¹¹¹, ora Autorità nazionale anticorruzione – ANAC. In ritardo di circa 6 mesi sono stati pubblicati i decreti attuativi dell'elenco dei soggetti aggregatori diversi da CONSIP e centrali regionali¹¹². L'obbligo di ricorso alle centrali uniche di acquisto da parte dei Comuni non capoluogo di provincia è stato prorogato al 1° settembre 2015, allineando i beni e servizi agli appalti di lavori; slitta al 2016, invece, l'obbligo per i Comuni fino a 5mila abitanti (3mila per gli Enti che appartenevano a Comunità montane) di gestire tutte le funzioni fondamentali attraverso Unioni di comuni o convenzioni¹¹³.

Strumentali alla *spending review* possono considerarsi la ricognizione degli Enti pubblici e l'unificazione delle banche dati delle società partecipate, affidate la prima al dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri e la seconda al dipartimento del Tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze¹¹⁴. Gli applicativi informatici per la comunicazione dei dati al dipartimento della Funzione pubblica sono disponibili dal 20 ottobre 2014; sul sito istituzionale risulta l'elenco delle Amministrazioni centrali che non hanno provveduto all'obbligo di comunicazione: Difesa e Infrastrutture e trasporti, alle quali la norma fa divieto di compiere qualsiasi atto nei confronti degli Enti finanziati o vigilati, ivi compresi il trasferimento di fondi e la nomina di titolari e componenti dei relativi organi. Quanto all'unificazione delle banche dati, si segnala l'assenza di scadenze precise e di adeguate sanzioni per gli inadempienti.

4.8. Il Rendiconto 2014

E' proseguita, col Rendiconto generale dello Stato dematerializzato per l'esercizio 2014, la positiva esperienza, inaugurata in forma sperimentale, limitatamente al conto del bilancio per il 2012 ed estesa per il 2013 al conto del patrimonio, consolidando l'importante iniziativa nel processo di attuazione del codice dell'amministrazione digitale¹¹⁵, rendendo sensibilmente più efficienti le fasi di parifica e di archiviazione. In parallelo, lungo la stessa linea di eliminazione dei supporti cartacei, sono state dematerializzate le quietanze di versamento alla tesoreria statale, rendendo più semplici

¹¹¹ Articoli da 8 a 12-bis del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014.

¹¹² Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri 11 e 14 novembre 2014, pubblicati in Gazzetta ufficiale n. 15 del 20 gennaio 2015, recanti "Requisiti per l'iscrizione nell'elenco dei soggetti aggregatori, ai sensi dell'art. 9, comma 2, secondo periodo, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, insieme con il relativo elenco recante gli oneri informativi" e "Istituzione del tavolo tecnico dei soggetti aggregatori, ai sensi dell'art. 9, comma 2, terzo periodo, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, unitamente ai relativi elenchi recanti gli oneri informativi".

¹¹³ Art. 8, comma 3-ter, del decreto-legge n. 192 del 2014, convertito dalla legge n. 11 del 2015.

¹¹⁴ Art. 17 del decreto-legge n. 90, convertito dalla legge n. 114 del 2014; si veda anche il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto col Ministro per la semplificazione e la funzione pubblica, del 26 gennaio 2015, recante "Definizione delle informazioni da trasmettere al Dipartimento del tesoro relativamente alle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni pubbliche e disciplina delle modalità tecniche di comunicazione, acquisizione e fruizione dei dati.", in Gazzetta ufficiale n. 57 del 10 marzo 2015.

¹¹⁵ Si veda la circolare n. 12 del 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

ed efficienti le operazioni di riscontro delle contabilità, con positivi effetti non solo sulle operazioni di chiusura relative al rendiconto, ma anche sui conti giudiziali¹¹⁶.

Ancora incompleta risulta, invece, l'attuazione del processo di informatizzazione delle procedure di spesa e contabili (cd. processo di rendicontazione telematica), previsto dall'art. 18 del decreto del Presidente della Repubblica n. 367 del 1994. La dematerializzazione di tutta la documentazione cartacea, l'utilizzo completo dei sistemi informatici e della posta elettronica certificata (PEC) per l'inoltro della corrispondenza ai diversi interlocutori istituzionali, dovrebbero essere già attuati anche nel settore del riscontro delle contabilità di tesoreria, attraverso l'implementazione della banca dati integrata RGS-CDC-BKI, in modo da consentire la gestione dematerializzata dei titoli di spesa ancora cartacei e dei vari modelli di rappresentazione dei pagamenti predisposti dalla Banca d'Italia. Vanno, inoltre, segnalate ancora talune anomalie relative a titoli di pagamento su capitoli di Cedolino Unico, tuttora effettuati in forma cartacea e in conto residui.

Al medesimo filone della completa informatizzazione dei processi, anche ai fini del controllo, può essere attribuito il superamento dell'attuale non integrale accesso della Corte dei conti al "conto impegni", dal lato delle spese, e al "conto accertamenti", dal lato delle entrate, quest'ultimo rilevante soprattutto nella fase di chiusura delle scritture contabili e formazione del rendiconto. La circostanza, più volte segnalata dalla Corte, si riflette non poco su puntualità e celerità dei procedimenti; peraltro, le disposizioni recate dalla legge europea 2013 *bis*¹¹⁷ consentono la definitiva soluzione della problematica.

L'allegato al Rendiconto di cui all'art. 36, comma 6, della legge quadro vigente, l'Ecorendiconto, è stato trasmesso, per la parifica della Corte dei conti, soltanto il 17 giugno 2014, separatamente dal Rendiconto.

A decorrere dal 2014, la centralità del giudizio di parificazione, a garanzia di equilibrio economico-finanziario, affidabilità, trasparenza, veridicità e regolarità dei conti, rileva anche sul piano delle intese europee sul pareggio strutturale del bilancio pubblico, elevate a rango costituzionale e funzionalmente rafforzate dalle leggi sul contrasto della corruzione e sull'ampliamento dei controlli. In tale ambito, assume rilievo particolare l'individuazione, da parte della Commissione europea, della Corte dei conti come organo di *audit* esterno su una specifica verifica concernente rimborsi e compensazioni IVA¹¹⁸, dalla quale sono scaturite indicazioni verso una maggiore trasparenza della struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate a ciò dedicata, anche mediante adeguato dettaglio nella consuntivazione di rimborsi e compensazioni in sede di rendiconto generale.

In attesa del più volte auspicato adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica al nuovo assetto costituzionale in materia di bilancio, il Rendiconto 2014 mostra, nel conto del bilancio, un saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni contabili e debitorie, di 49,7 miliardi, ampiamente entro il limite massimo autorizzato dal decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, di 59,1 miliardi¹¹⁹.

¹¹⁶ Decreto del Ministro per l'economia e le finanze –Ragioneria generale dello Stato, n. 141 dell'11 dicembre 2013, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 295 del 2013, recante "Regolamento recante norme per la dematerializzazione delle quietanze di versamento alla tesoreria statale".

¹¹⁷ Si veda l'art. 30 della legge n. 161 del 2014, riportato nella nota 2.

¹¹⁸ Corte dei conti–Sezioni riunite in sede di controllo – "Audit per la riconciliazione delle poste del bilancio dello Stato relative ai rimborsi IVA di annualità pregresse", 18 febbraio 2015.

¹¹⁹ Art. 50, comma 9, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014.

Sul Rendiconto 2014 ha operato ancora la facoltà di conservazione nel conto dei residui, per un ulteriore esercizio, di spese in conto capitale destinate alla perenizzazione amministrativa, con la procedura prevista per il triennio 2010-2012 dalla riforma contabile, successivamente prorogata. Analogamente, il permanente e sistematico processo di monitoraggio dei residui passivi perenti, esercitato sulle richieste di reiscrizione nell'ambito del consueto controllo di ragioneria, ha interessato anche le nuove perenzioni, in sede di chiusura dell'esercizio finanziario, atteso che la loro cancellazione dalle scritture contabili non deve dar luogo, in maniera automatica, all'iscrizione nel conto del patrimonio, ma soltanto dopo l'accertamento della corrispondenza con situazioni giuridiche perfezionate¹²⁰.

E' stata superata, col Rendiconto 2014, l'asimmetria, rilevata lo scorso anno ma risalente a una prassi ultraventennale, nell'ambito delle procedure di riscontro dei pagamenti sui titoli del debito pubblico, con riguardo, da un lato, al debito fluttuante, dall'altro al debito a medio/lungo termine: mentre per gli interessi sui buoni ordinari – BOT l'imputazione a bilancio avveniva dopo il rilascio della dichiarazione di regolarità, da parte della Corte dei conti, delle note riepilogative – mod. 114T, delle somme pagate in tesoreria, per gli altri titoli del debito pubblico il riscontro di regolarità avviene, più correttamente, dopo l'avvenuta registrazione delle note d'imputazione al bilancio. In attesa della necessaria rivisitazione della disciplina regolamentare in materia, per la quale è stato attivato apposito gruppo di lavoro congiunto Corte di conti–Ministero dell'economia e delle finanze, a decorrere dal 2014 la procedura di riscontro sui BOT è stata uniformata a quella sugli altri titoli del debito pubblico, come auspicato nella precedente relazione.

Il Rendiconto 2014 sconta il programma straordinario di riaccertamento dei residui passivi, anche perenti, consentendo la cancellazione di debiti non più esigibili ovvero l'iscrizione di nuovi stanziamenti¹²¹; l'operazione ha comportato l'eliminazione di ben 23,8 miliardi di residui passivi, 22,5 dei quali perenti. Altra notazione di rilievo appare il mancato utilizzo della facoltà di effettuare variazioni compensative, in via sperimentale per gli anni 2014 e 2015, nel rispetto dell'invarianza degli effetti di saldi di finanza pubblica, nell'ambito degli stanziamenti dei capitoli dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi¹²²; appare evidente che l'ulteriore tassello aggiunto alla flessibilità gestionale del bilancio non è stato apprezzato adeguatamente dalle Amministrazioni, sulle quali sembra incombere una consolidata inerzia di comportamenti.

Di notevole rilievo sono due innovazioni nelle Note integrative al rendiconto: la prima riguarda la comunicazione dei dati relativi al pagamento dei debiti pregressi¹²³; la seconda concerne l'attestazione dei pagamenti per transazioni commerciali effettuate dopo la scadenza dei termini e la pubblicazione dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti¹²⁴.

¹²⁰ Art. 9, comma 12, del decreto-legge n.150 del 2013, recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", convertito dalla legge n. 15 del 2014 e art.35, comma 1, lettera a) del decreto-legge n.1, convertito dalla legge n. 27 del 2012. Cfr, anche, la circolare n. 29 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

¹²¹ Art. 49 del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, che ha dato luogo al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 228056 del 26 agosto 2014, rettificato con decreto n. 100724 del 30 dicembre 2014.

¹²² Art. 50, comma 2, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014; circolare n. 18 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

¹²³ Art. 5, comma 1, del decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013.

¹²⁴ Art. 41, comma 1, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014; art. 9, comma 8, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 settembre 2014, che dispone per le Amministrazioni centrali dello Stato le

Particolare interesse ha assunto di recente l'utilizzo di strumenti finanziari derivati nella gestione del debito pubblico, oggetto di approfondimento anche in sede parlamentare, con il concorso della Corte dei conti¹²⁵, che ha sottolineato sia la diversità dell'impianto normativo che presiede al controllo delle Amministrazioni statali e delle Autonomie territoriali; sia la complessità e la delicatezza di una valutazione complessiva *ex post*. Sembrano auspicabili, in proposito, misure di adeguamento del quadro informativo, in modo da consentire, da un lato, il superamento delle problematiche emerse; dall'altro, un più elevato livello di appropriatezza del ricorso a tali strumenti. In tale direzione appare orientato anche l'Ufficio parlamentare di bilancio¹²⁶, che ritiene fondamentale, *ex ante*, l'adozione di linee guida dettagliate sui criteri di gestione del debito pubblico, che comprendano indirizzi sull'utilizzo degli strumenti derivati; *ex post, report* semestrali che consentano di valutare l'evoluzione del profilo di rischio dei derivati, con riguardo sia ai flussi attesi nei semestri successivi, sia alle poste di diretta imputazione sul debito. La sede più idonea per tali innovazioni potrebbe essere l'imminente adeguamento della legge quadro di contabilità e finanza pubblica.

In tale sede, poiché ormai da qualche anno la legge di approvazione del Rendiconto dello Stato include, oltre il Conto del bilancio, anche il Conto del patrimonio, sarebbe opportuno estendere ad esso la regolarizzazione delle partite che vengano dichiarate irregolari all'atto della parifica della Corte dei conti, in modo da avere gli stessi effetti in termini di sanatoria.

4.9. *Il ritardo dei pagamenti*

Il tema dei ritardi dei pagamenti della Pubblica amministrazione costituisce uno snodo importante della situazione economica del nostro Paese, specialmente in un periodo di crisi economica e finanziaria. Dal 1° gennaio 2013 è entrata in vigore la nuova disciplina sui ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, adottata con il decreto legislativo n. 192 del 2012, che ha recepito la direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011.

Per assicurare il corretto recepimento della direttiva, a fronte di alcuni rilievi espressi dalla Commissione europea, sono state introdotte modifiche alla disciplina generale sui ritardi di pagamento¹²⁷, chiarendo che essa si applica anche ai contratti pubblici di appalto o di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi o di forniture, ovvero l'esecuzione di opere o lavori; che le diverse disposizioni in materia di tassi di interesse e termini di pagamento si applicano solo se più favorevoli ai creditori; limitando la possibilità di deroga al termine legale; estendendo alle prassi inique le limitazioni delle clausole contrattuali inique per il creditore.

Decisivo appare il contributo alla soluzione del problema atteso dalla fatturazione elettronica e dalle recenti norme sulla trasparenza, che impongono alle Pubbliche amministrazioni, a decorrere dal 2015, puntuali obblighi di pubblicazione dei dati di

Note Integrative allegate al Rendiconto generale dello Stato, disciplinate dall'art. 35 comma 2 della legge n. 196 del 2009 costituiscono il documento che contiene il prospetto di riferimento per la pubblicazione dell'indicatore annuale di tempestività.

¹²⁵ Audizione conoscitiva della Corte dei conti sulle tematiche relative agli strumenti finanziari derivati, VI Commissione Finanze della Camera dei deputati, 6 maggio 2015.

¹²⁶ Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative agli strumenti finanziari derivati, VI Commissione Finanze della Camera dei deputati, 12 maggio 2015.

¹²⁷ Art. 24 della legge n. 161 del 2014.

bilancio e dell'indicatore di tempestività dei pagamenti su base trimestrale e annuale¹²⁸, con un prospetto di attestazione dei tempi di pagamento da inserire nelle Note integrative al rendiconto, per le Amministrazioni centrali. A tali misure si aggiungono l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno, entro certi limiti, dei pagamenti dei debiti degli Enti territoriali¹²⁹, nonché la possibilità di compensare le cartelle esattoriali in favore delle imprese titolari di crediti commerciali non prescritti, certi, liquidi ed esigibili maturati e certificati¹³⁰.

E' noto che la liquidazione dello *stock* di debito pubblico accumulato negli anni è condizionata dalle regole europee, che, in sintesi, individuano nel pagamento di debiti commerciali pregressi un corrispondente aumento del debito pubblico, mentre la quota relativa a investimenti si riflette anche sul *deficit*. Le intese europee sui più ampi margini di flessibilità conseguenti alla chiusura, nel 2013, della procedura per disavanzo eccessivo avviata nel 2009, hanno consentito azioni di sostegno, nel rispetto della stabilità finanziaria, con l'adozione di misure urgenti per ampliare la liquidità del sistema (decreti-legge nn. 35 e 102, convertiti, rispettivamente, dalle leggi nn. 64 e 124 del 2013). A fine gennaio 2015, su complessivi 57 miliardi stanziati, sono stati resi disponibili 42,8 miliardi, di cui 36,5 pagati, con un'incidenza dell'85 per cento, compreso l'intervento aggiuntivo di cui al decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014. Quest'ultimo prevede ulteriori fondi per l'estinzione dei debiti commerciali dei Ministeri¹³¹, favorisce l'integrale chiusura delle partite pregresse, introducendo il nuovo sistema di regolamentazione, certificazione e monitoraggio, a garanzia del rispetto dei tempi previsti dalla normativa comunitaria, impedendo l'accumularsi di arretrati e l'incertezza sistemica, con effetti positivi sulle decisioni di investimento.

Al riguardo, va segnalato che un numero rilevante di Amministrazioni pubbliche tenute a comunicare, entro il 30 aprile di ciascun anno, con decorrenza dal 2014, l'elenco completo dei propri debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, non estinti alla data della comunicazione stessa¹³², non hanno adempiuto tempestivamente, né nel 2014, né nel corrente anno, nonostante le previste sanzioni; analogo inadempimento è riscontrabile per la comunicazione mensile dei

¹²⁸ Art. 8, commi 1, 3 e 3-bis, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014, che ha modificato la disciplina sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni di cui al decreto legislativo n. 33 del 2013; decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 24 settembre 2014, recante "Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni"; circolare n. 3 del 2015 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

¹²⁹ Art. 4 del decreto-legge n. 133, convertito dalla legge n. 164 del 2014.

¹³⁰ Art. 1, comma 19, della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità 2015) e art. 12, comma 7-bis, del decreto-legge n. 145 del 2013, convertito dalla legge n. 9 del 2014.

¹³¹ Artt. 32 e 36 del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014; circolare n. 18 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

¹³² Art. 7, commi 4-bis e 5, del decreto-legge n. 35, convertito dalla legge n. 64 del 2013:

"4-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2014, le comunicazioni di cui al comma 4, relative all'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre di ciascun anno, sono trasmesse dalle Amministrazioni pubbliche per il tramite della piattaforma elettronica entro il 30 aprile dell'anno successivo. In caso di inadempienza, si applica ai dirigenti responsabili la sanzione di cui al comma 2;

5. Il mancato adempimento da parte delle Pubbliche amministrazioni debitrici alle disposizioni di cui al comma 4 rileva ai fini della misurazione e della valutazione della *performance* individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni". Cfr., anche, la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, n. 30 del 2013".

debiti scaduti, decorrente dal luglio 2014¹³³. Da notare che la verifica di tali adempimenti, demandata agli organi di controllo presso Enti e organismi pubblici, riveste particolare rilievo anche per l'effettiva applicazione delle sanzioni previste in caso di inadempimento¹³⁴.

Altrettanto deludente appare il risultato complessivo dell'operazione di certificazione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti delle amministrazioni pubbliche, gestita dalla piattaforma elettronica del Ministero dell'economia e delle finanze, ai fini del loro smobilizzo mediante cessione al sistema bancario, a tasso agevolato e con garanzia dello Stato, o compensazione con debiti fiscali. A fine 2014, risultano 15.795 istanze ancora pendenti oltre i termini, per circa 1,4 miliardi, su un totale di 91.423 istanze presentate da 20.945 imprese registrate, per un controvalore di 9,8 miliardi: ne discende un tasso di inadempienza del 18 per cento riferito al numero delle richieste e del 14,7 riferito al controvalore. In particolare, per i crediti certificati compensati con debiti fiscali, sono state definite le procedure di recupero presso gli Enti debitori¹³⁵. La rilevazione effettuata si rivela ancora incompleta, in relazione ai tempi di adeguamento dei sistemi informativi delle Pubbliche amministrazioni e di immissione dei dati da parte dei creditori, che hanno atteso l'estensione dell'obbligo della fatturazione elettronica dal 31 marzo 2015; a fine gennaio 2015, il tempo medio di pagamento è pari a 44 giorni, 40 se ponderato con gli importi delle singole fatture.

Quanto ai debiti fuori bilancio, obbligazioni assunte in violazione di principi e norme contabili, il ricorso a procedure temporanee di accertamento e copertura ha, di fatto, prodotto attese di ulteriori ripiani. I censimenti effettuati dalle Amministrazioni centrali, a partire dal 2009, hanno evidenziato la significativa consistenza del fenomeno, oltre 5 miliardi complessivi. La contabilità integrata finanziaria e economico-patrimoniale e la fatturazione elettronica dovrebbero agevolare l'adozione di più rigorosi comportamenti, stroncando alla radice il fenomeno. I piani di rientro, disposti nell'ambito degli stati di previsione interessati, hanno sollecitato l'utilizzo della flessibilità introdotta dalla riforma contabile; la concentrazione del fenomeno in taluni dicasteri e per specifiche tipologie di spesa mostrano l'esigenza di interventi *ad hoc*, anche normativi.

Va segnalato, infine, che l'attuazione delle disposizioni in materia di pagamenti della Pubblica amministrazione rappresenta una priorità assoluta dell'esecutivo e va riguardata come specifico obiettivo strategico dell'operatore pubblico; in tal senso, per le Amministrazioni dello Stato tale priorità è stata ribadita con un'opportuna circolare¹³⁶, il cui contenuto andrebbe esteso ai diversi livelli di governo degli Enti e organismi pubblici.

¹³³ Art. 27, comma 4, del decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014 e circolare del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, n. 21 del 2014.

¹³⁴ Si veda, in proposito, la circolare n. 27 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, recante "Attività di riscontro dei Collegi sindacali – vigilanza sull'osservanza delle disposizioni dirette ad accelerare il pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche amministrazioni".

¹³⁵ Circolare n. 23 del 2014 del Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

¹³⁶ Circolare n. 15 del 2015, recante "Attività di riscontro – vigilanza sull'osservanza delle disposizioni dirette ad accelerare il pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche amministrazioni", Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

4.10. Fatturazione elettronica, integrazione informatica e semplificazione

La fattura elettronica produce significativi benefici nella gestione amministrativa e contabile dei soggetti economici coinvolti, in quanto generazione, trasmissione, ricezione e inserimento nelle contabilità avvengono con un processo strutturato e integralmente automatizzato, recando benefici su tempi di lavorazione, costi amministrativi e riduzione degli errori.

Dal 6 giugno 2014 la fattura elettronica, ricevuta attraverso il sistema d'interscambio gestito dall'Agenzia delle entrate, è divenuta il documento obbligatorio per la regolazione dei rapporti di fornitura tra imprese e Pubbliche amministrazioni centrali (Ministeri, Agenzie fiscali, Enti previdenziali); tre mesi dopo, tali Amministrazioni non possono effettuare alcun pagamento, nemmeno parziale, sino all'invio della fattura in formato elettronico; dalla stessa data decorre l'obbligo di emettere, trasmettere e conservare le fatture. L'avvenuta estensione a tutte le altre Pubbliche amministrazioni, a decorrere dal 31 marzo scorso¹³⁷, dovrebbe contribuire a migliorare l'efficienza dell'intero apparato, con effetti positivi sulla qualità dei conti nazionali.

Il sistema informativo integrato di contabilità generale - SICOGE della Ragioneria generale dello Stato garantisce il rispetto degli obblighi, consentendo acquisizione e conservazione delle fatture elettroniche e applicando le regole tecniche di colloquio con il sistema d'interscambio, quale sistema gestionale delle Amministrazioni, reso disponibile a decorrere dal 6 dicembre 2013, integrando la gestione della fattura elettronica con le funzioni già in uso per le contabilità integrate finanziaria e economico-patrimoniale, mentre le nuove funzionalità SICOGE sono disponibili dal 4 febbraio 2014.

La fatturazione elettronica incide non solo sui rapporti tra mondo produttivo e Pubblica amministrazione, ma anche sulla struttura dei sistemi contabili e sull'organizzazione complessiva del settore pubblico, supportando nel contempo le attività di controllo e monitoraggio dei conti pubblici con le informazioni rese disponibili in modalità digitale. Essa è anche un importante elemento di accelerazione per il pagamento dei debiti commerciali della Pubblica amministrazione, nel rispetto della normativa comunitaria, nonché rilevante fonte di informazioni nel processo di revisione della spesa. Nel complesso, l'innovazione garantisce un miglioramento qualitativo dell'intero impianto di contabilità economico-patrimoniale, aspetto particolarmente rilevante per l'importanza attribuita a tale forma di rilevazione contabile sia dalle norme nazionali sia nei contesti internazionali. Si va verso un sistema di gestione integrata del ciclo passivo delle Pubbliche amministrazioni, in grado di tenere sotto controllo tutte le fasi del processo di spesa, anche in vista dell'imminente varo, in sede europea, dell'annunciato regolamento quadro, in elaborazione presso la Commissione, che renderà obbligatorio, per tutte le Amministrazioni pubbliche degli Stati membri, il sistema basato sulla contabilità economico-patrimoniale in partita doppia, con un processo di adeguamento graduale nel periodo 2016-2020. In tal modo, la contabilità economica consentirà, tra l'altro, la valutazione diretta degli effetti del bilancio, con riferimento ai risultati concretamente ottenuti, tenendo conto ovviamente delle specificità del comparto pubblico, anche in relazione all'obiettivo di medio termine fissato dalle intese europee.

Un ulteriore sviluppo della fatturazione elettronica, già previsto dalla legislazione

¹³⁷ Art. 25 decreto-legge n. 66, convertito dalla legge n. 89 del 2014.

vigente¹³⁸, riguarda l'estensione del sistema ai rapporti tra soggetti privati, con la riduzione degli adempimenti amministrativi e contabili a carico dei contribuenti, la trasmissione telematica dei corrispettivi, l'adeguamento dei riscontri tra documentazione in materia di imposta sul valore aggiunto e transazioni effettuate e il potenziamento della tracciabilità dei pagamenti. In tal modo, il nuovo sistema, con le opportune integrazioni informatiche, evolverà da strumento di controllo della spesa pubblica, anche a strumento di contrasto dell'evasione fiscale e di semplificazione¹³⁹.

Nella stessa direzione si muove anche il sistema informativo per la resa elettronica dei conti giudiziali - SIRECO, che, attraverso una piattaforma *web*, permetterà di dematerializzare e semplificare il deposito dei documenti degli agenti contabili presso le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, per le gestioni pubbliche da sottoporre alla verifica della magistratura contabile, a conclusione di un'opportuna fase di sperimentazione, già avviata sul territorio. Inoltre, con le regole tecniche sul documento informatico, è stata completata l'attività normativa per la completa attuazione del codice dell'amministrazione digitale, per la gestione dematerializzata dei documenti, sin dalla fase della loro generazione¹⁴⁰; le Pubbliche amministrazioni si dovranno adeguare entro settembre 2016.

Sul piano più generale, va ribadito che l'integrazione e lo scambio delle informazioni, la condivisione degli archivi ed il coordinamento dei processi operativi attraverso le nuove tecnologie informatiche e telematiche costituiscono un fattore decisivo per il corretto funzionamento del sistema informativo pubblico. Con il Codice dell'amministrazione digitale è stato fissato il fondamentale principio della condivisione dei dati, indicando le "basi dati d'interesse nazionale" punti di riferimento delle Amministrazioni pubbliche; in una logica d'interoperabilità diffusa, questi archivi divengono anche strutture che, a richiesta, forniscono servizi agli altri sistemi informativi pubblici. Si rileva ancora una volta, tuttavia, la mancanza, in tale individuazione, del riferimento all'Anagrafe tributaria, con la conseguenza dell'esclusione dal sistema di basi dati fondamentali quali l'Anagrafe generale dei contribuenti (codici fiscali), l'archivio delle dichiarazioni dei redditi, IVA, doganali e sulle accise; il registro nazionale dei beni immobili (codifica e dati censuari); le statistiche sulle dichiarazioni, sulle entrate tributarie, sugli atti e sui registri degli oggetti d'imposta.

Importante punto di riferimento, nell'ambito dell'integrazione dei sistemi informativi pubblici, è costituito dagli accordi di collaborazione in materia di integrazione dei *data center* tra Corte dei conti e Avvocatura generale dello Stato, che ha fatto seguito all'aggregazione nella Corte dei servizi ICT del CNEL, nonché di quello triennale, che colloca il centro elaborazione dati della Corte presso la SOGEI S.p.a.; si tratta di esempi di condivisione totale delle infrastrutture informatiche tra

¹³⁸ Art. 9, comma 1, lettere c), d) ed f), della legge delega n. 23 del 2014, recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita.

¹³⁹ Si veda, in proposito, il testo dell'audizione del Presidente della Corte dei conti presso la Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, in sede di indagine conoscitiva, su "Impiego e coordinamento degli strumenti informatici e telematici per la riduzione dell'evasione fiscale e il controllo della spesa pubblica - Integrazione delle basi informative pubbliche", in data 21 gennaio 2015.

¹⁴⁰ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 novembre 2014, recante "Regole tecniche in materia di formazione, trasmissione, copia, duplicazione e validazione dei documenti informatici nonché di formazione e conservazione dei documenti informatici delle Pubbliche amministrazioni ai sensi degli artt. 20, 22, 23-bis, 23-ter e 40, comma 1, 41 e 71, comma 1, del Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo n. 82 del 2005", in Gazzetta ufficiale n. 8 del 2015.

Istituzioni pubbliche, per la razionalizzazione in base ai principi della *spending review*, avviando un processo d'integrazione dei servizi, in modo ancor più innovativo.

Lungo il medesimo percorso di razionalizzazione e digitalizzazione, si muovono le istruzioni applicative sulla dematerializzazione delle quietanze per i sistemi informativi delle entrate – SIE e della tesoreria – SIT¹⁴¹, nonché l'accordo interistituzionale per la gestione degli atti di pignoramento in danno di Amministrazioni statali, concluso tra Banca d'Italia - Tesoreria dello Stato, Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale, Avvocatura dello Stato e Ministero della giustizia, al fine di alleggerire l'attività amministrativa e ridurre gli effetti finanziari derivanti dall'indisponibilità di risorse originariamente destinate a far fronte ad altri interventi¹⁴².

Un apporto decisivo lungo il percorso di semplificazione mediante l'utilizzo delle nuove tecnologie dovrebbe derivare dalla dichiarazione dei redditi precompilata, dalla razionalizzazione delle procedure per persone fisiche, rimborsi, società, fiscalità internazionale e dai connessi coordinamenti normativi, indotti dalla recente delega per la revisione del sistema tributario¹⁴³.

4.11. L'armonizzazione contabile

L'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci si connette al principio di coordinamento della finanza pubblica, strumento fondamentale per il rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti, in coerenza con gli ordinamenti comunitario e nazionale assunti a livello costituzionale e presupposto indispensabile per una sana gestione delle pubbliche finanze, anche in vista del perseguitamento dell'obiettivo di medio termine, individuato dalle intese europee nel pareggio strutturale del bilancio pubblico, al quale concorrono i vari livelli di Governo.

4.11.1. In tale contesto, il decreto legislativo che integra e modifica le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di regioni, Enti locali e loro organismi¹⁴⁴, ha avviato finalmente la riforma complessiva della contabilità degli Enti territoriali, dopo l'intesa in sede di Conferenza unificata e il parere delle Commissioni parlamentari di merito e per il federalismo fiscale.

Predisposto per dare attuazione all'articolo 119 della Costituzione, che prevede, tra l'altro, omogeneità territoriale in materia di bilanci pubblici, il provvedimento è diretto a garantire qualità ed efficacia del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici e a superare l'impossibilità del vigente sistema contabile di dare rappresentazione ai reali fatti economici, come, ad esempio, la misurazione dei debiti

¹⁴¹ Decreto n. 141 del 2013 e circolare n. 1 del 2015 del Ministro dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato.

¹⁴² Accordo interistituzionale del 15 aprile 2014 per la gestione degli atti di pignoramento in danno di Amministrazioni dello Stato notificati alla Banca d'Italia - Tesoreria dello Stato, in veste di terzo pignorato, cui ha fatto seguito la circolare n. 24 del 2014 del Ministero dell'economia e delle Finanze – Ragioneria generale dello Stato, che ha disciplinato le modalità di utilizzo dello speciale ordine di pagamento -SOP, previsto dall'art. 14 del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio, n. 30 del 1997, razionalizzando le precedenti istruzioni.

¹⁴³ Decreto legislativo n. 175 del 2014, recante "Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata, in attuazione degli artt. 1 e 7 della legge delega n. 23 del 2014.

¹⁴⁴ Decreto legislativo n. 126 del 2014, recante integrazioni e modifiche al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42.