

per ciascuna azione di bilancio sarà assicurata l'analisi della spesa in coerenza con il modulo finanziario del piano dei conti integrato.

Per le Amministrazioni centrali dello Stato l'adozione della contabilità integrata, prevista con l'articolo 38-bis della novellata legge 196/2009, è stata parzialmente anticipata dalle disposizioni dell'articolo 6, comma 6 del decreto legge 95/2012 che ha reso obbligatorio, dal 2013, l'utilizzo delle funzionalità economico-patrimoniali del sistema informativo Sicoge per tutte le Amministrazioni centrali, comprese le loro articolazioni periferiche. Per la parte relativa ai costi, il Sicoge utilizza il piano dei conti dell'esistente contabilità economica analitica delle amministrazioni centrali, redatto in coerenza con i principi contabili nazionali, integrato da alcuni conti di natura patrimoniale necessari per le scritture in partita doppia (debiti/crediti e immobilizzazioni); le registrazioni sono attualmente limitate agli aggregati degli acquisti di beni e servizi e agli altri costi compresi quelli del personale.

Le disposizioni introdotte dell'articolo 38-bis della legge 196/2009 prevedono nuovi controlli da parte della Ragioneria generale dello Stato (Uffici centrali del bilancio e Ragionerie territoriali dello Stato) ai fini della verifica e della corretta tenuta delle scritture contabili, nonché la puntuale applicazione dei principi contabili da definirsi mediante successivi accordi fra la Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei Conti.

Per dare attuazione alle disposizioni previste dagli articoli 38-bis, ter, quater, *quinquies* e *sexies* della legge 196/2009 sono in corso lavori tesi a definire lo schema di decreto del Presidente della Repubblica relativo all'adozione del piano dei conti integrato per le Amministrazioni centrali dello Stato; il percorso della sperimentazione biennale prevista dall'articolo 38-sexies, da definire con apposito decreto Ministeriale; la codifica provvisoria della transazione contabile elementare e le relative modalità di applicazione. I codici della transazione elementare avranno un impatto diretto su tutti gli attuali sistemi informatici coinvolti. L'adozione a regime della contabilità integrata e del piano dei conti integrato avverrà in base agli esiti della sperimentazione da cui deriverà, tra l'altro, per il bilancio finanziario anche la nuova codifica SIOPE delle Amministrazioni centrali dello Stato, in coerenza con il modulo finanziario del piano dei conti integrato.

III.2.5 Il superamento delle gestioni contabili a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria

L'articolo 44-ter della legge 196/2009 disciplina la progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria. La predetta disposizione demanda ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, l'individuazione puntuale delle gestioni da ricondurre al regime di contabilità ordinaria o da sopprimere in via definitiva. Tali operazioni dovranno essere condotte entro i 24 mesi successivi alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (ossia entro il 14 giugno 2018).

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è in corso di emanazione, essendo stato firmato e registrato dalla Corte dei Conti.

Tale decreto stabilisce che la riconduzione al regime di contabilità ordinaria riguarderà le gestioni relative alle strutture dei Ministeri attualmente operanti su

contabilità speciali (quali le Prefetture, le articolazioni del Ministero della difesa e del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, le Capitanerie di porto, la Guardia di finanza) nonché taluni interventi a fondo perduto che non presentano le caratteristiche fissate dall'articolo 44-ter per il mantenimento in essere (ossia non riguardano gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, accordi tra più Amministrazioni, la gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, casi di necessità e urgenza). La riconduzione è prevista per il 1° gennaio 2018 per tutte le gestioni interessate. La soppressione in via definitiva, che si applicherà a conti sostanzialmente inattivi da tempo o a saldo zero, avverrà invece il 30 giugno 2017.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri riguarda anche l'eliminazione di talune gestioni afferenti ad eventi calamitosi operanti su contabilità speciali: in alcuni casi la data di soppressione è già fissata nel medesimo decreto (alla data del 30 giugno 2017), in altri avverrà entro 18 mesi, a seguito di verifica, da parte del Dipartimento della Protezione civile, degli interventi già in corso o programmati, della provenienza originaria delle risorse, dei contenziosi eventualmente pendenti.

Occorre poi ricordare che anche l'articolo 44-quater della legge 196/2009⁴⁴ si muove nell'ottica di assicurare la razionalizzazione e il progressivo superamento delle gestioni fuori bilancio. La menzionata disposizione stabilisce, infatti, che l'apertura di conti presso il sistema bancario e postale da parte di amministrazioni dello Stato, per la gestione di specifici interventi e per la raccolta e la gestione di versamenti a favore del bilancio statale, è consentita solo se prevista per legge o autorizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. La medesima norma disciplina altresì le modalità di rendicontazione annuale e trimestrale dei saldi e dei movimenti di tali conti.

Con la circolare n.22 del 5 ottobre 2016⁴⁵, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha pubblicato le istruzioni operative per le Amministrazioni interessate, unitamente agli schemi da utilizzare rispettivamente per la richiesta di autorizzazione e per la rendicontazione. In particolare con tale circolare è stato chiesto alle Amministrazioni interessate di inviare entro il 9 novembre 2016 ad apposite caselle di posta elettronica dedicate l'eventuale richiesta di autorizzazione all'apertura di nuove gestioni e di fornire i dati annuali relativi alle gestioni aperte al 31 dicembre 2015. La circolare ha previsto, altresì, l'obbligo della trasmissione a cadenza trimestrale della rendicontazione delle entrate e delle spese e della variazione delle giacenze afferenti ai conti correnti bancari e postali.

Attualmente sono in corso contatti con le Amministrazioni per ulteriori specificazioni sui termini e sulle modalità dell'invio dei dati. A tale proposito si segnala che sul sito della Ragioneria generale dello Stato sono state pubblicate le prime FAQ che tengono conto delle principali problematiche riscontrate nel ricevimento dei dati e nella loro fruibilità.

Nel corso del biennio 2017-2018 si prevede di inserire le informazioni in un database che ne garantisca l'utilizzo.

⁴⁴ Introdotto dall'articolo 10, comma 1 della legge n. 163 del 2016.

⁴⁵ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_5_ottobre_2016_n_22.pdf

III.3 LA DELEGA PER IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA PER LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO E PER IL POTENZIAMENTO DELLA FUNZIONE DEL BILANCIO DI CASSA (ARTICOLO 42)

La delega prevista all'articolo 42⁴⁶ della legge 196/2009 per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa è stata attuata con l'emanazione del decreto legislativo 12 maggio 2016, n.93. Il provvedimento, che in parte modifica precedenti disposizioni della legge di contabilità e in parte introduce specifiche norme nell'ordinamento contabile, è diretto in primo luogo a potenziare il ruolo delle previsioni di cassa, rendendo più diretto il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse in bilancio e il momento in cui queste determinano un impatto sul sistema economico attraverso la loro effettiva erogazione. Per questo scopo sono state introdotte apposite disposizioni che riguardano:

- la revisione del concetto di impegno di spesa con un avvicinamento alla fase del pagamento, in relazione all'anno in cui l'obbligazione assunta diviene esigibile⁴⁷. Si prevede poi l'adozione di interventi per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata, nell'ottica del rafforzamento della fase di cassa, attraverso l'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione⁴⁸ (per una più ampia trattazione di tali aspetti si rinvia al successivo paragrafo III.3.1);
- l'obbligo di predisposizione, per i responsabili della gestione dei programmi, di un piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) in fase di formazione del bilancio di previsione che deve contenere dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento, con la distinzione della quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza⁴⁹. Il piano finanziario dei pagamenti dovrà essere aggiornato sulla base degli stanziamenti previsti con la legge di bilancio approvata⁵⁰;
- la pubblicazione, in un apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato, a fini conoscitivi, delle indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla Tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale. In particolare, dovranno essere fornite, in apposite tabelle, informazioni sui pagamenti del bilancio che sono affluiti su conti di tesoreria, con separata evidenza dei conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari le Amministrazioni dello Stato, su quelli erogati direttamente al sistema economico e su quelli aventi destinazioni diverse.

⁴⁶ Il termine per l'esercizio della delega è stato modificato prima dall'articolo 1, comma 5 della legge 89/2014 e successivamente dall'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 9/2016.

⁴⁷ Articolo 34 della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 93/2016.

⁴⁸ Articolo 4 del decreto legislativo 93/2016.

⁴⁹ Articolo 23, comma 1-ter della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 93/2016.

⁵⁰ Articolo 23, comma 5-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 4 del decreto legislativo 93/2016.

Si prevede, inoltre, che, relativamente ai conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari Amministrazioni dello Stato, siano altresì rappresentati i movimenti in entrata e in uscita realizzati nell'anno oggetto del rendiconto⁵¹. L'obiettivo è quello di fornire un quadro del raccordo tra bilancio dello Stato e tesoreria statale per dare contezza dell'effettiva erogazione di risorse dal bilancio statale ai destinatari finali. In merito a tale previsione si precisa che l'attività istruttoria per la realizzazione delle predette tabelle si è conclusa e, pertanto, le stesse saranno allegate al Rendiconto generale dello Stato per il 2016.

In secondo luogo, si rivede la disciplina sui residui passivi con lo scopo di limitarne la formazione e l'accumulo nel corso degli esercizi finanziari. In particolare si prevede:

- la revisione dei termini di conservazione in bilancio dei residui passivi, relativi alle spese in conto capitale formati negli esercizi precedenti prevedendone anche, per alcune specifiche situazioni introdotte dalla nuova normativa, la rimodulazione con imputazioni alla competenza degli esercizi successivi in relazione alla previsione di effettiva erogazione delle risorse⁵² (i dettagli di tali innovazioni sono trattati più ampiamente nel paragrafo III.3.2);
- la possibilità di rimodulare le somme non impegnate a chiusura dell'esercizio sulle autorizzazioni di spesa pluriennale e per le altre spese di conto capitale in relazione alle previsioni del piano finanziario dei pagamenti⁵³;
- l'aggiornamento delle disposizioni sull'accertamento e riaccertamento annuale dei residui passivi, compresi quelli andati in perenzione⁵⁴.

Da ultimo, si fa presente che la legge di delega prevede che entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo 93/2016 potranno essere adottate eventuali disposizioni correttive e integrative del medesimo provvedimento⁵⁵.

III.3.1 La revisione del concetto di impegno e di accertamento contabile

Come anticipato in precedenza, uno degli obiettivi del citato decreto legislativo 93/2016 è quello di "avvicinare" il momento della competenza (impegno) a quello della cassa (pagamento). A tale scopo, l'articolo 3 del decreto legislativo menzionato, ha sostituito interamente l'articolo 34 della legge 31 dicembre del 2009, n. 196, relativo agli impegni di spesa e ai relativi pagamenti, formulando, in particolare, una revisione della nozione di impegno.

⁵¹ Articolo 47-bis della legge 196/2009 come introdotto dall'articolo 7 del decreto legislativo 93/2016

⁵² Articolo 34-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 93/2016

⁵³ Articolo 34-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 93/2016

⁵⁴ Articolo 34-ter della legge 196/2009, articolo 34-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 93/2016.

⁵⁵ Articolo 1, comma 7 della legge 89/2014, come modificato dall'articolo 1, comma 4 della legge 19/2017.

Le principali innovazioni che il decreto legislativo ha previsto per rafforzare il ruolo del bilancio di cassa sono le seguenti:

- a) l'avvicinamento della fase dell'impegno di spesa alla fase del pagamento. Ciò avviene prevedendone l'assunzione, e quindi la registrazione contabile, nell'anno in cui l'obbligazione diviene esigibile. Sono stati indicati normativamente gli elementi imprescindibili in assenza dei quali vi è il divieto di procedere all'assunzione dell'impegno, quali: la ragione del debito, l'importo ovvero gli importi da pagare, l'esercizio o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato. Costituiscono un'eccezione le fattispecie di trasferimenti di somme ad amministrazioni pubbliche per le quali il creditore potrebbe essere individuato solo all'esito di un iter procedurale legislativamente disciplinato. In questi casi, fermi restando tutti gli altri elementi, è consentita l'assunzione dell'impegno contabile;
- b) l'istituzionalizzazione e obbligatorietà del cosiddetto piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) - già previsto in via sperimentale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015 dall'articolo 6, comma 10, del decreto legge n. 95 del 2012, - da aggiornare in corso di gestione al momento in cui vengono assunti gli impegni, al fine di garantire un efficace monitoraggio degli andamenti dei flussi di cassa.

Inoltre, il decreto legislativo in questione, all'articolo 9, comma 4, prevede, ai fini dell'attuazione dell'articolo 34 della legge 196 del 2009, una sperimentazione della durata massima di 12 mesi, i cui termini, modalità di attuazione e tipologie di spesa interessate sono stati declinati nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 16 settembre 2016 e nella successiva circolare esplicativa della Ragioneria generale dello Stato n. 23 del 7 ottobre 2016⁵⁶.

L'articolo 4 del decreto legislativo 93/2016 dispone che siano individuati gli interventi da realizzare e le modalità da seguire per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione e alle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione.

Al riguardo, con determina del Ragioniere generale dello Stato del 5 agosto 2016, è stato istituito un apposito gruppo di lavoro, denominato "*Gruppo di lavoro per la revisione dei criteri e delle procedure di contabilizzazione delle entrate del bilancio dello Stato*", avente il compito di elaborare proposte, di carattere sia operativo che normativo, da recepire anche nell'ambito del regolamento di cui al succitato articolo 4 del decreto legislativo 93/2016, per la revisione della disciplina dell'accertamento contabile, ai fini della previsione, della gestione e della rendicontazione delle entrate del bilancio Stato.

Il gruppo di lavoro è formato da 19 componenti, rappresentanti degli Uffici dell'amministrazione economico-finanziaria direttamente coinvolti nella gestione

⁵⁶ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_7_ottobre_2016_n_23.html

delle entrate erariali, quali il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, il Dipartimento delle finanze, l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché di altri soggetti e istituzioni quali Equitalia s.p.a., la Corte dei conti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le attività del gruppo, avviate dalla fine del 2016, sono orientate a effettuare quegli approfondimenti necessari a modificare la rappresentazione, nelle scritture contabili del bilancio statale, delle ragioni del credito tali da assicurare una maggiore trasparenza e significatività delle medesime scritture. Particolare attenzione, ai fini del potenziamento del bilancio di cassa, è infatti rivolta all'analisi dell'esigibilità dei crediti erariali, anche in relazione al quadro normativo di riferimento e al profilo storico delle relative riscossioni.

III.3.2 La revisione della disciplina dei residui

Un'importante innovazione introdotta dal decreto legislativo 93/2016 riguarda la revisione della disciplina relativa al regime contabile dei residui passivi in materia di conservazione di residui di bilancio e di perenzione amministrativa, sia per le spese di parte corrente che di quelle in conto capitale, nonché quella concernente la predisposizione del decreto di accertamento dei residui per impegni riferibili all'esercizio scaduto.

Più in particolare, oltre a modificare gli attuali termini di conservazione in bilancio dei residui propri relativi alle spese correnti, le novità introdotte innovano l'attuale sistema di eliminazione degli stessi dalla gestione finanziaria.

Il nuovo testo normativo prevede la conferma del termine di conservazione biennale dei residui propri di parte corrente, ma dispone il differimento del termine di conservazione a tre anni per i residui relativi alle spese destinate ai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche.

L'esigenza di tale differimento nasce dalle peculiari procedure di liquidazione e di pagamento dei trasferimenti correnti di che trattasi. Normalmente, tali procedure richiedono tempi tecnici che vanno oltre il biennio previsto dall'attuale normativa. La norma tende a evitare, per tale tipologia di spesa, la perenzione amministrativa e di conseguenza la complessa procedura della reinscrizione in bilancio, con il rischio di allungamento dei tempi di pagamento e di oneri aggiuntivi connessi a eventuali contenziosi.

Di notevole rilevanza è il nuovo principio introdotto concernente la diversa modalità di eliminazione dei residui passivi dal bilancio e il loro successivo passaggio al Conto del patrimonio.

La normativa previgente prevedeva che tutti i residui passivi, al termine del periodo di conservazione, fossero automaticamente eliminati dal bilancio perché considerati perenti agli effetti amministrativi e iscritti nel Conto del patrimonio per essere riprodotti in bilancio negli esercizi successivi attraverso la procedura della reinscrizione.

La nuova norma ha sostituito - per le sole spese correnti - il processo automatico per il passaggio dei residui al patrimonio con una attività di riaccertamento delle somme da pagare, svolta dalle amministrazioni competenti. L'attività consiste, sostanzialmente, nella preliminare verifica delle ragioni della sussistenza del debito e nella successiva richiesta motivata della conservazione nelle scritture contabili patrimoniali, inoltrata ai competenti uffici di controllo, per le sole somme individuate come debiti certi.

Le somme del titolo I che risultino non riaccertate costituiranno automaticamente economie di bilancio.

Viene innovata, anche, la disciplina delle conservazione degli stanziamenti di bilancio delle spese in conto capitale.

Per gli stanziamenti derivanti da autorizzazioni di spese pluriennali, non aventi carattere permanente e non impegnati alla chiusura dell'esercizio, è introdotta la facoltà per l'Amministrazione di poter conservare tali somme non come residui di stanziamento ma come risorse da reiscrivere con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi, in relazione a quanto riportato nel piano finanziario dei pagamenti.

Inoltre, è stato fissato a tre anni il termine di conservazione in bilancio dei residui propri attinenti a spese in conto capitale. Oltre tale termine i residui si intendono perenti agli effetti amministrativi. L'esigenza di posticipare di un anno l'attuale termine di mantenimento in bilancio di tali residui, è nata dalla constatazione che per gli impegni assunti per spese di investimento le successive attività di liquidazione e di pagamento si concretizzano in periodi di tempo considerevolmente lunghi a causa della complessità delle opere, dei lavori o delle forniture. Si è inteso evitare, anche per tale tipologia di spesa, l'accumulo di residui perenti e la possibile insorgenza di contenziosi, che potrebbero generarsi a seguito delle complesse procedure di reiscrizioni in bilancio dei residui caduti in perenzione amministrativa, con conseguenti oneri a carico del bilancio dello Stato.

Rimane confermata la procedura per cui, al termine dell'esercizio finanziario, le Amministrazioni, per ciascun capitolo di bilancio, con apposito decreto ministeriale da registrarsi alla Corte dei conti, accertano la consistenza dei residui formati con la gestione della competenza.

E' stato previsto, a regime, il riaccertamento annuale da parte delle Amministrazioni delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti al fine di ridurre lo stock degli stessi, attraverso la verifica annuale della sussistenza delle ragioni che giustificano la permanenza delle partite debitorie nelle scritture contabili.

Su tali aspetti è stata emanata dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato la circolare esplicativa n. 27 del 15 dicembre 2016⁵⁷.

III.4 IL CONTENUTO DEL DISEGNO DI LEGGE DEL BILANCIO DELLO STATO E L'UNIFICAZIONE DEL DDL BILANCIO E DEL DDL STABILITÀ

Il processo di riforma dell'ordinamento contabile, avviato a livello sovranazionale con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio, recepito nella Costituzione con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e attuato con la successiva legge 24 dicembre 2012, n. 243, si è completato a seguito dell'approvazione della legge 4 agosto 2016, n. 163. Tale provvedimento, che dà attuazione all'articolo 15 della richiamata legge 243/2012, innova profondamente i contenuti e l'articolazione del disegno di legge di bilancio dello Stato. La nuova disciplina mira, infatti, ad avvalorare il ruolo "sostanziale" che il bilancio ha assunto a seguito della modifica costituzionale del 2012 e, in particolare, della mancata riproposizione del terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione che prevedeva il divieto di stabilire

⁵⁷ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_15_dicembre_2016_n_27.html

nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio. In tale ottica, uno degli elementi più qualificanti della riforma è l'unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità in un unico provvedimento "integrato". A differenza di quanto accadeva nei precedenti esercizi finanziari, il bilancio dello Stato ora presentato al Parlamento, integra fin dall'inizio gli effetti delle modifiche proposte alla legislazione vigente alle risorse già disponibili in bilancio per il triennio di previsione considerato. Questa innovazione consente di riportare l'attenzione del Parlamento sulle priorità dell'intervento pubblico, valutando allo stesso momento i programmi di spesa nuovi e quelli già esistenti in un quadro di vincoli definito dal complesso delle risorse disponibili e dagli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione. Per distinguere le risorse già previste dalla normativa vigente da quelle stanziare o rideterminate con i nuovi interventi, il nuovo disegno di legge di bilancio è articolato in due sezioni⁵⁸. La prima contiene le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di economia e finanza e nella relativa Nota di aggiornamento. La seconda sezione riporta le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni proposte in sede di formazione del bilancio⁵⁹. Con questa previsione vengono aumentati i margini di flessibilità a disposizione delle Amministrazioni, in fase di formazione, con lo scopo di assicurare una migliore programmazione delle risorse, attraverso un più accurato processo di quantificazione degli stanziamenti di bilancio e una maggiore aderenza ai fabbisogni effettivi di cassa. Nello specifico, l'area della flessibilità in formazione viene estesa all'intero stato di previsione di ciascun Ministero, laddove in precedenza tale facoltà era limitata all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione.

In particolare, in base a quanto stabilito dall'articolo 23, comma 3, lettera a) della legge 196/2009, si prevede:

- la facoltà, per ciascun Ministero, di effettuare in sede di formazione delle previsioni a legislazione vigente rimodulazioni in via compensativa delle dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi (prima della riforma di bilancio, tale possibilità era concessa solo nell'ambito di un singolo programma o fra programmi della stessa missione di spesa), ferma restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazioni verticali);
- la possibilità di rimodulare in via compensativa le dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni di spesa per l'adeguamento delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel cronoprogramma dei pagamenti (c.d. rimodulazioni orizzontali). Corrispondentemente all'utilizzo della flessibilità si prevede di dare maggiore trasparenza alle suddette riallocazioni della spesa tramite la predisposizione di appositi allegati conoscitivi al disegno di legge di bilancio, per ciascun Ministero e per ciascun programma, recanti le corrispondenti variazioni apportate con riferimento alle autorizzazioni legislative di spesa. La Ragioneria generale dello Stato ha emanato la circolare n. 30 del 21 dicembre 2016⁶⁰ con lo scopo di fornire alle Amministrazioni centrali dello Stato una visione generale sulle novità introdotte ed impartire istruzioni operative, sia sulle richiamate novità in tema di flessibilità recate dalla legge 163/2016 sia su quelle previste dai due decreti legislativi 90 e 93/2016.

⁵⁸ Articolo 21 della legge 196/2009 commi 1-12, come modificati dall'articolo 2, comma 3 della legge 163/2016.

⁵⁹ Articolo 23, comma 3 lettera a) della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 2, comma 6, lettera b) della legge 163/2016.

⁶⁰ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_21_dicembre_2016_n_30.pdf

La seconda sezione del disegno di legge di bilancio contiene, inoltre, i rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni delle disposizioni normative vigenti per i quali non è necessario adottare modifiche dell'assetto ordinamentale⁶¹. Pertanto, dal momento che la Sezione I della nuova legge di bilancio è riservata esclusivamente alle innovazioni legislative, la manovra di finanza pubblica (ovvero, l'insieme degli interventi volti a modificare la legislazione vigente) non si esaurisce in essa, ma include anche le modifiche della legislazione vigente effettuate direttamente con la Sezione II senza l'intervento di nuove norme (rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni). Per rafforzare il ruolo allocativo del bilancio ai fini dell'attuazione delle scelte di politica economica del Governo, le innovazioni apportate possono prevedere interventi a favore dello sviluppo, eventualità in passato non consentita.

Il disegno di legge di bilancio deve essere definito nei limiti dei saldi programmatici di finanza pubblica. Inoltre, per garantire il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, disciplinato dall'articolo 14 della legge 243/2012, deve essere assicurata la coerenza del saldo complessivo del bilancio dello Stato con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, senza la necessità di predisporre un autonomo prospetto di copertura delle variazioni marginali alla legislazione vigente, come in precedenza avveniva per la legge di stabilità. Per la prima volta, ai sensi delle modifiche alla normativa contabile introdotte dalla legge 163/2016, viene predisposta la relazione tecnica al disegno di legge di bilancio⁶². La relazione tecnica contiene, per la sezione prima, l'indicazione delle innovazioni apportate da ciascuna disposizione normativa, con la quantificazione dei relativi effetti finanziari e, per la sezione seconda, l'illustrazione sintetica degli effetti delle riprogrammazioni, rifinanziamenti e definanziamenti apportati alla legislazione vigente. Parte integrante della relazione tecnica è costituita dal quadro di raccordo che dimostra la coerenza del saldo netto da finanziare, risultante dal bilancio integrato con gli effetti della manovra, con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. La nota tecnico illustrativa (che in precedenza accompagnava il disegno di legge di stabilità) viene confermata quale documento conoscitivo allegato al disegno di legge di bilancio, con funzione di raccordo tra il medesimo disegno di legge di bilancio e il conto economico della PA⁶³. Come elemento di novità rispetto al passato, la Nota tecnico illustrativa dovrà fornire elementi di dettaglio sulla coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e sarà aggiornata all'atto del passaggio del disegno di legge di bilancio tra i due rami del Parlamento.

Le illustrate innovazioni in tema di contenuto della legge di bilancio dello Stato sono state applicate per la prima volta in occasione della predisposizione del disegno di legge di bilancio per il triennio 2017-2019. La loro concreta attuazione ha richiesto rilevanti modifiche di adeguamento del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato per consentire la prospettazione del documento contabile, sottoposto

⁶¹ Articolo 23, comma 3 lettera b) della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 2, comma 6, lettera b) della legge 163/2016.

⁶² Articolo 21, commi 12- bis e 12-ter della legge 196/2009, come introdotti dall'articolo 2, comma 3, lettera g) della legge 163/2016.

⁶³ Articolo 21, commi 12-quater e 12-quinquies della legge 196/2009, come introdotti dall'articolo 2, comma 3, lettera g) della legge 163/2016.

all'approvazione parlamentare, e dei relativi allegati nella nuova struttura delineata dalla riforma.

La legge 163/2016 non ha modificato, invece, la natura del provvedimento di assestamento confermandone la veste di legge sostanzialmente formale, come era in passato. Il suo contenuto, pertanto, sarà analogo a quello della sezione seconda del disegno di legge di bilancio e potrà contenere unicamente l'aggiornamento delle previsioni in coerenza con quelle contenute nel Documento di economia e finanza. Inoltre, sulla base di quanto previsto dall'articolo 33, comma 3⁶⁴ della legge 196/2009, con il disegno di legge di assestamento possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, anche relative ad unità di voto diverse e quindi, nell'ambito della spesa, anche tra programmi di Missioni diverse, restando comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

III.4.1 La revisione del ciclo di bilancio e della programmazione finanziaria

Con l'approvazione della legge 163/2016 è stata, inoltre, rivista la tempistica della presentazione dei documenti di programmazione e di bilancio, mantenendo comunque l'attuale assetto che prevede la distinzione del momento in cui si fissano gli obiettivi programmatici da quello in cui si realizzano le misure tese al conseguimento degli stessi. Le modifiche relative ai tempi di presentazione riguardano la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) e il disegno di legge di bilancio. Resta invece inalterata la data di presentazione del Documento di economia e finanza (DEF). Rispetto al previgente calendario, è fissata al 27 settembre la data di presentazione della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza⁶⁵, in precedenza stabilita al 20 settembre. Lo spostamento della presentazione della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza dovrebbe consentire di incorporare, nel medesimo documento, i dati della seconda notifica effettuata dall'ISTAT sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni Pubbliche, in modo tale da rendere coincidenti il quadro di previsione macroeconomico e di finanza pubblica, utilizzato nella Nota di aggiornamento, con quello riportato successivamente nel Documento programmatico di bilancio. La presentazione del disegno di legge di bilancio alle Camere viene spostata dal 15 al 20 ottobre⁶⁶. Il differimento temporale della data di presentazione del documento contabile al Parlamento deriva dall'esigenza di dover predisporre il bilancio integrato, attraverso l'imputazione nella seconda sezione del disegno di legge di bilancio degli effetti contabili delle modifiche introdotte alla legislazione vigente dalla prima sezione. Infine, si prevede che entro il 15 ottobre il progetto di

⁶⁴ Comma modificato dall'articolo 5, comma 3 del decreto legislativo 90/2016 e, successivamente, sostituito dall'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge 163/2016.

⁶⁵ Articolo 7, comma 2, lettera b) della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 1, comma 3, lettera a) della legge 163/2016.

⁶⁶ Articolo 7 comma 2, lettera d) della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 1, comma 3, lettera c) della legge 163/2016.

Documento programmatico di bilancio, da presentare alla Commissione europea e all'Eurogruppo, venga trasmesso anche alle Camere⁶⁷.

La legge 163/2016 interviene anche in senso ampliativo sui contenuti del DEF e della NADEF. In primo luogo, viene sistematizzata la disciplina relativa alla Relazione al Parlamento che il Governo deve presentare alle Camere, per le conseguenti deliberazioni, nell'ipotesi in cui, in caso di eventi eccezionali (articolo 6 della legge 243/2012), intenda discostarsi dall'obiettivo programmatico di medio termine o aggiornare il piano di rientro ovvero ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie. In particolare, con le modifiche introdotte⁶⁸ si prevede che, qualora nell'imminenza della presentazione del DEF o della NADEF ricorrano tali circostanze, il Governo possa presentare la Relazione come annesso a tali documenti programmatici. Per quanto concerne i contenuti, la sezione seconda del DEF, relativamente al dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei principali settori di spesa, dovrà indicare anche le informazioni sul debito delle Amministrazioni Pubbliche e sul relativo costo medio, nonché l'ammontare della spesa per interessi nel bilancio dello Stato correlata agli strumenti finanziari derivati⁶⁹. Il DEF, inoltre, in un apposito allegato, conterrà l'andamento degli indicatori riferiti al benessere equo e sostenibile, selezionati da un apposito Comitato istituito presso l'Istat. Con apposita relazione predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze, da presentare alle Camere entro il 15 febbraio, dovrà essere data evidenza dell'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio⁷⁰.

In base alla nuova disciplina⁷¹ la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza dovrà contenere, oltre agli elementi già previsti nel passato, anche l'indicazione dei principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari della manovra stessa in termini di entrata e di spesa necessari al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

⁶⁷ Articolo 9, comma 1-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 5 della legge 163/2016. Il Documento programmatico di bilancio 2017 è stato trasmesso alle Autorità europee e al Parlamento nei termini previsti.

⁶⁸ Articolo 10, comma 5-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 6, lettera e) della legge 163/2016 e articolo 10-bis, comma 6 della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 7 della legge 163/2016.

⁶⁹ Articolo 10, comma 3, lettera e) della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 1, comma 6, lettera d) della legge 163/2016.

⁷⁰ Articolo 10, commi 10-bis e 10-ter della legge 196/2009, come introdotti dall'articolo 1, comma 6, lettera g) della legge 163/2016.

⁷¹ Articolo 10-bis, comma 1 lettera c-bis) della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 6, lettera g) della legge 163/2016.

PAGINA BIANCA

Allegato II
Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate

PAGINA BIANCA

INDICE

Premessa.....	65
Executive summary	67
I. IL CONTESTO SOCIO-ECONOMICO TERRITORIALE	69
I.1. Il Quadro economico territoriale di riferimento	69
I.2. LA Competitività	71
I.3. Lavoro ed Inclusione sociale.....	73
I.4. La Valorizzazione delle risorse ambientali, culturali e infrastrutturali.....	77
II. CONCLUSIONE E ATTUAZIONE DEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE 2007-2013	79
II.1. Programmi Operativi del Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e del Fondo Sociale Europeo 2007-2013: avanzamento complessivo al 31 dicembre 2016.....	79
II.2. Stato di attuazione del piano di azione coesione 2007-2013	80
II.3. Fondo sviluppo e coesione 2007-2013. Riprogrammazione risorse e stato di attuazione al 31 dicembre 2016.....	81
III. RISORSE, OBIETTIVI, STRUMENTI E STATO DELLA PROGRAMMAZIONE 2014-2020	85
III.1. Fondi strutturali e di investimento europei 2014-2020	85
III.2. Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020	93
III.3. Tre strategie di intervento.....	96
III.4. Le misure per migliorare l'efficienza della gestione	102
IV. LE POLITICHE PER IL MEZZOGIORNO.....	105
V. LA TRASPARENZA E L'ORIENTAMENTO AI RISULTATI NELLE POLITICHE DI COESIONE.....	111
V.1. Opencoesione: la trasparenza e la partecipazione diffusa	111
V.2. Gli strumenti e le iniziative per rafforzare l'orientamento ai risultati: gli indicatori di risultato e l'iniziativa obiettivi di servizio.....	113

PAGINA BIANCA