



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

AUDIZIONE COMMISSIONI RIUNITE CAMERA E SENATO

Attuazione delle deleghe per il completamento della riforma del bilancio e il potenziamento del bilancio di cassa, in base ai criteri indicati agli articoli 40 e 42 della legge n. 196 del 2009

Intervento di

Daniele Franco

Ragioniere Generale dello Stato

e

Biagio Mazzotta

Ispettore Generale Capo del Bilancio

Roma, 15 marzo 2016

Premessa

Nel corso degli ultimi anni, il quadro delle regole fiscali e contabili che presiedono al governo della finanza pubblica è stato oggetto di importanti interventi. Le modifiche apportate in relazione all'evoluzione della normativa comunitaria in materia di *governance* e la ricerca di adeguate soluzioni ad alcune criticità della normativa nazionale hanno consentito di rafforzare progressivamente il nostro assetto istituzionale.

I decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura del bilancio e per il potenziamento del ruolo del bilancio di cassa, previsti rispettivamente dagli articoli 40 e 42 della legge n. 196 del 2009 (i cui termini di scadenza sono stati più volte prorogati con successivi interventi normativi¹) rappresentano il completamento di un percorso articolato iniziato con la riforma della legge di contabilità del 2009, successivamente aggiornata per effetto delle modifiche connesse all'attuazione della normativa comunitaria nel frattempo intervenuta.

L'esigenza di adottare i due decreti è ancora attuale nonostante si collochi in uno scenario ancora in evoluzione. Ulteriori interventi, infatti, dovranno essere definiti in attuazione della legge n. 243 del 2012, in materia di accorpamento dei disegni di legge di bilancio e di stabilità, e in relazione ad alcune modifiche che il Governo intende proporre alla stessa legge rinforzata, per la parte relativa alla disciplina degli Enti territoriali.

Alcune materie oggetto delle deleghe sono state approfondite nell'ambito di incontri tecnici svolti nel corso del 2015 tra la Ragioneria generale dello Stato e le principali istituzioni operanti nel campo della finanza pubblica. Le proposte del Governo tengono conto degli elementi emersi in questi incontri e delle linee guida indicate dal Parlamento a seguito dell'indagine conoscitiva effettuata riguardo a tali materie; esse beneficiano inoltre di ulteriori riflessioni e approfondimenti tecnici svolti successivamente dalla Ragioneria generale dello Stato².

L'efficacia dell'assetto istituzionale e delle regole di contabilità e finanza pubblica si misura sulla capacità di stabilire procedure e regole in grado di favorire il governo e la

¹ Da ultimo "prorogate" con l'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 22 gennaio 2016, n. 9 di conversione con modificazioni del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185.

² Su questi temi si rinvia anche alle considerazioni già espresse dal Ministro dell'economia e delle finanze e dalla Ragioneria generale dello Stato in sede di audizione presso le Commissioni riunite di Camera e Senato dello scorso luglio

sostenibilità dei conti pubblici e, al contempo, l'efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, in funzione delle scelte del Parlamento, del Governo e dei bisogni dei cittadini.

Il Governo ha predisposto i testi dei decreti delegati all'esame delle Commissioni bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica tenendo presenti queste finalità e sulla base dei criteri di delega previsti dalla legge di contabilità.

Le considerazioni che seguono si sviluppano in funzione dei principali obiettivi perseguiti con i due testi normativi, evidenziando per ciascuno di essi le criticità che si è cercato di correggere e gli strumenti adottati.

Con riferimento al decreto legislativo sul completamento della riforma del bilancio (articolo 40 della legge n. 196 del 2009) tra gli obiettivi figurano: i) la maggiore leggibilità e significatività del bilancio, nonché la qualità dei dati di entrata e spesa; ii) il rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e del ruolo allocativo del bilancio, anche attraverso la messa a punto di un processo di *revisione della spesa* integrato nel ciclo del bilancio, e il potenziamento del monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi prefissati; iii) la semplificazione delle procedure e degli strumenti previsti per i provvedimenti di variazione di bilancio in corso d'anno, tali da rendere più tempestiva la disponibilità delle risorse ai fini di una loro corretta gestione.

Per il decreto legislativo per il rafforzamento del ruolo della cassa nel bilancio (articolo 42 della legge di contabilità), i principali obiettivi riguardano: i) il potenziamento del ruolo delle previsioni di cassa, nel senso di rafforzare e rendere 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 con i pagamenti; ii) il rafforzamento della programmazione dei flussi di cassa, con conseguente miglioramento della gestione del fabbisogno e dei riflessi sulla dinamica del debito pubblico; iii) la revisione e razionalizzazione, anche in termini quantitativi, del fenomeno dei residui di bilancio.

Anche la Legge n. 243 del 2012 prevede che sia rafforzato il ruolo della cassa disponendo esplicitamente l'indicazione nella legge di bilancio del saldo netto da finanziare in termini di cassa per ciascuno degli anni del triennio di riferimento.

1. Decreto legislativo per il completamento della riforma del bilancio

1.1 Leggibilità, significatività e qualità dei dati di bilancio

Il bilancio dello Stato rappresenta la principale fonte di informazione e rappresentazione dei riflessi finanziari delle politiche adottate e delle risorse ad esse dedicate. La leggibilità, la significatività e la qualità dei dati esposti rappresentano requisiti fondamentali del documento contabile. Questi elementi acquistano ancor più rilevanza se si considera che esso rappresenta lo strumento con il quale il Parlamento esplicita, da un punto di vista finanziario, le proprie scelte e sulla base del quale sono definiti - in relazione alla sua natura autorizzatoria - i limiti entro cui possono operare le amministrazioni per realizzare queste indicazioni.

L'adozione, nel 2008, dell'articolazione del bilancio in missioni e programmi - in una prima fase, con funzioni informative, e successivamente (dal 2010) con funzioni autorizzatorie - è stato un primo rilevante passo nella direzione di conferire maggiore evidenza alla dimensione delle risorse assegnate alle funzioni e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica.

Questa struttura necessita tuttavia di alcuni affinamenti. Dopo un primo periodo di applicazione, infatti:

- permane una certa difficoltà nella lettura del bilancio per programmi, i cui contenuti non appaiono sempre facilmente intuibili;
- la struttura dei programmi appare ancora oggi fortemente influenzata da quella amministrativa con una certa prevalenza di quest'ultima nella determinazione dell'articolazione del bilancio;
- alcuni Ministeri presentano programmi non strettamente legati alle proprie funzioni istituzionali;
- alcuni programmi legati, nello specifico, a particolari segmenti di politiche o servizi pubblici presentano una modesta significatività. Ciò accade soprattutto nei casi in cui la struttura del Ministero è articolata in direzioni generali.

Tutto ciò ha contribuito a determinare i progressivi cambiamenti che, rispetto allo schema introdotto nel 2008, si sono verificati nella struttura e nel contenuto dei programmi sottostanti le missioni. Pur rimanendo fermo il numero delle missioni in 34, il numero dei programmi è aumentato da 168 nel 2008 a 182 nel 2016 (cfr. Appendice, Tavola 1). Tale incremento non ha sempre corrisposto a una maggiore leggibilità o significatività della spesa sottostante. A parità di denominazioni, quasi ogni anno, vi sono state modifiche nei

contenuti dei singoli programmi dovute ad affinamenti della classificazione e riorganizzazioni delle strutture amministrative. In vari casi i programmi appaiono poco significativi finanziariamente e spesso si riferiscono più alle attività svolte che alle politiche perseguite.

Il programma di spesa, inoltre, pur consentendo di raggruppare un insieme omogeneo di attività e di strumenti con cui l'azione pubblica interviene per raggiungere una medesima finalità, tende ad essere percepito come un livello troppo alto e poco esplicativo.³ Ciò ha comportato un interesse delle Istituzioni e dell'opinione pubblica generalmente piuttosto limitato. Maggiore è infatti l'interesse per un livello più dettagliato degli interventi o delle specifiche destinazioni delle risorse, riconducibili all'applicazione di una nuova iniziativa legislativa.

Le prime lettere dell'articolo 40, comma 2, della legge n. 196 del 2009 (dalla a) alla f)), fissano i principi generali per un ulteriore affinamento della struttura del bilancio e una razionalizzazione delle missioni e dei programmi, affinché essi possano dispiegare pienamente il loro potenziale rendendo meglio visibili le politiche sottostanti e monitorabili i loro effetti.

Uno degli elementi di maggior rilievo previsti a tal fine nell'ambito della delega, su cui interviene l'articolo 2 del decreto legislativo, riguarda l'introduzione delle *azioni*, come ulteriore livello di articolazione dei programmi.

Con l'obiettivo di rendere maggiormente evidente il legame tra le risorse del bilancio e le finalità dell'intervento pubblico, il decreto stabilisce che le azioni siano individuate con riferimento alla finalità della spesa, nell'ambito del contenuto dei relativi programmi, avendo riguardo alle attività svolte e ai servizi erogati. Più specificatamente, le azioni

³ In un'ottica di trasparenza e al fine di facilitare l'accessibilità a dati di dettaglio del bilancio finanziario la Ragioneria generale dello Stato mette a disposizione dal 2013 informazioni sulla spesa di competenza e cassa del bilancio dello Stato a livello di capitolo con indicazione del centro di responsabilità, missione, programma, categoria economica e COFOG (cfr. Open Data <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Dati/OPENDATA/> e Bilancio in Rete offre molteplici possibilità di consultazione e rappresentazione dei dati relativi alle entrate e alle spese del bilancio dello Stato, per ogni fase del ciclo della programmazione finanziaria http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Dati/Bilancio_in_rete/). Infine, per consentire una lettura più corretta della dinamica della spesa per missioni e programmi la Ragioneria generale dello Stato effettua periodicamente una ricostruzione in serie storica dei dati relativi alla spesa del bilancio dello Stato per missioni e programmi, riconducendo le unità gestionali del di ciascun esercizio passato alla struttura per missione e programmi adottata nell'esercizio più recente. (http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/).

dovrebbero mirare a evidenziare i settori omogenei di intervento all'interno di un programma; le diverse tipologie di servizi erogati o le categorie di destinatari degli stessi e ogni altro elemento che descriva esplicitamente le realizzazioni, i risultati e gli scopi della spesa. In fase decisionale, il Parlamento potrà avere ulteriore evidenza di questi legami attraverso la modifica della struttura delle note integrative agli stati di previsione di ciascun Ministero che, per coerenza con la nuova struttura, in prospettiva esporranno il contenuto di ciascun programma di spesa con riferimento alle azioni sottostanti.

Con riferimento a ciascuna azione saranno indicate le risorse finanziarie per il triennio di riferimento (con riguardo alle categorie economiche di spesa, i relativi riferimenti legislativi e i criteri di formulazione delle previsioni) e il piano degli obiettivi, intesi come risultati che le amministrazioni intendono conseguire, nonché i relativi indicatori di risultato in termini di livello dei servizi e di interventi, definiti in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo. Allo stesso modo saranno riviste le note integrative al rendiconto, favorendo così la possibilità per i soggetti interessati di verificare il conseguimento degli obiettivi formulati in previsione.

***Le Azioni** - Una prima ipotesi di articolazione del bilancio in missioni/programmi/azioni è stata individuata nell'ambito dei lavori di approfondimento condotti dai Nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAVS) istituiti ai sensi dell'articolo 39 della legge 196 del 2009, con riferimento al bilancio di previsione 2013 relativo a ciascuna amministrazione (Cfr. http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Comunicazione/Eventi/Seminario-2013-02-01/SEMINARIO_-_Linee_guida_per_lxindividuazione_delle_azioni_-_Roma_1_febbraio_2013.pdf.)*

Per tenere traccia dell'evoluzione nel tempo, l'articolazione in azioni del bilancio di previsione 2014 è stata effettuata direttamente dalla Ragioneria generale dello Stato mutuando la riclassificazione in azioni già operata per il 2013 per tutte le unità elementari (capitolo di spesa / piano gestionale / autorizzazione di spesa) rimaste immutate sotto il profilo qualitativo, e classificando le nuove o modificate unità elementari con gli stessi criteri adottati nell'ambito dei NAVS per l'esercizio 2013. A sua volta, la struttura del bilancio per azioni 2015 – 2017 discende da quella del bilancio per azioni 2014 – 2016 secondo un processo analogo. Queste operazioni sono state effettuate anche implementando alcune apposite funzionalità nel sistema informativo di gestione del bilancio della Ragioneria generale dello Stato.

Con riferimento alla legge di bilancio per l'esercizio 2015, i 4.231 capitoli di spesa attivi all'inizio dell'anno finanziario (1° gennaio 2015) sono stati riarticolati in 721 azioni.

Le azioni non sono necessariamente raggruppamenti dei capitoli di spesa attuali; la riclassificazione del bilancio per azioni parte infatti dall'analisi del piano di formazione ossia della legge autorizzatoria della spesa (che spesso individua con maggiore precisione la finalità). Gli attuali capitoli possono quindi essere ripartiti tra azioni diverse. Vale la pena evidenziare che l'introduzione delle azioni potrebbe suggerire una revisione dell'attuale elenco delle unità di voto, con la creazione di nuovi programmi o l'accorpamento di programmi pre-esistenti.

I diversi esercizi di riclassificazione del bilancio di previsione secondo una struttura per azioni hanno permesso di identificare alcuni aspetti problematici connessi all'implementazione della delega in oggetto, molti dei quali necessitano di ulteriori riflessioni per giungere a soluzioni definitive ed efficaci sia in termini di gestibilità che di rappresentatività del bilancio. Tali aspetti possono essere tipizzati in due tipologie:

- Eterogeneità nell'interpretazione delle linee guida originariamente fornite dalla Rgs, principalmente imputabile alle diverse esigenze con cui le singole Amministrazioni hanno dovuto confrontarsi in fase operativa;*
- Problematiche gestionali emerse con la riclassificazione in azioni del bilancio attuale, inevitabilmente generate dalla necessità di ricondurre le attuali strutture contabili – frutto delle scelte operate in passato per rispondere a determinate esigenze funzionali – in una cornice concettualmente diversa, che però di quelle esigenze non può non tenere conto.*

Al fine di superare le criticità individuate, la Ragioneria generale dello Stato ha predisposto una nota metodologica con linee guida più stringenti e si avvia a un calendario di incontri con le amministrazioni per pervenire a una struttura di bilancio per azioni sulla base del bilancio di previsione 2016-2018.

Attraverso il confronto con le amministrazioni interessate, già in calendario per i prossimi giorni, le azioni saranno individuate, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. In questo ambito la Ragioneria generale dello Stato, in condivisione con le amministrazioni interessate, ha già condotto un

approfondimento con la predisposizione di un primo bilancio sperimentale per missioni/programmi/azioni riferito all'esercizio 2013 e successivamente aggiornato per tenere conto delle innovazioni normative e di bilancio intercorse. I criteri di delega stabiliscono che, in prospettiva, le azioni potranno costituire le unità gestionali del bilancio sostituendo gli attuali capitoli, con la conseguenza, tra l'altro, di ampliare gli attuali margini di flessibilità a disposizione delle amministrazioni. Raggruppando tutte le risorse finanziarie destinate ad una medesima finalità, le azioni di norma contengono spese di natura economica differente.

Un'eccezione è prevista per le spese di personale (comprehensive dei redditi da lavoro dipendente e delle connesse imposte sulla produzione a carico del datore di lavoro), che il decreto dispone siano isolate in una specifica azione. Da un lato, questa scelta risente della difficoltà di individuare nell'ambito delle spese di personale quelle imputabili in via esclusiva a una particolare azione. Dall'altro, essa sottrae alla maggiore flessibilità di bilancio che, in prospettiva, sarà riferita alle azioni, la possibilità di disporre rimodulazioni a carico delle spese di personale, dato il particolare meccanismo contabile di cui queste beneficiano in considerazione della loro natura obbligatoria. A scopo conoscitivo, le spese per il personale del programma potranno essere ridistribuite tra le varie azioni sulla base di criteri di imputazione prestabiliti (per esempio sulla base di una stima degli anni-persona).

L'esercizio dal quale le azioni potranno divenire effettivamente l'unità gestionale del bilancio sarà definito in relazione alla necessità di garantire il completo adeguamento dei sistemi informativi interessati e agli esiti di una relazione predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato d'intesa con la Corte dei conti sull'efficacia dell'introduzione delle azioni nell'esercizio 2017 e su eventuali criticità che dovessero emergere nel corso del medesimo anno. La significatività dei programmi del bilancio e l'affidamento di ciascun programma di spesa a un unico centro di responsabilità amministrativa dovranno costituire, secondo quanto previsto dal decreto delegato (art. 1, c. 1, lett. c)), criterio di riferimento per eventuali processi di riorganizzazione delle amministrazioni. Dovrebbe così diminuire l'influenza della struttura amministrativa sulla definizione dell'articolazione del bilancio e sulle sue eventuali modificazioni.

Il disegno di legge di bilancio è, infine, individuato come lo strumento con il quale provvedere, in sede di revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e delle relative autorizzazioni legislative, anche alla eventuale riallocazione dei programmi tra amministrazioni, sulla base delle rispettive competenze. L'attribuzione della titolarità dei

programmi e/o delle risorse in esse indicate ai responsabili della effettiva gestione delle attività sottostanti è un prerequisito per perseguire una piena responsabilizzazione delle amministrazioni rispetto ai risultati attesi dalla loro attività e un efficace coordinamento delle attività sottostanti.

La disponibilità di informazioni dettagliate sulla natura economica della spesa nell'ambito delle azioni è assicurata dal *piano dei conti integrato* che le amministrazioni centrali dello Stato sono tenute ad adottare sulla base di quanto previsto dall'articolo 8 del decreto legislativo.

Con tale strumento, inoltre, le registrazioni effettuate secondo i principi della contabilità finanziaria tradizionale su base giuridica e quelle effettuate secondo i principi della contabilità economico-patrimoniale saranno integrate, consentendo così la rappresentazione di tutte le transazioni finanziarie ed economico-patrimoniali (entrate e uscite/costi e ricavi o proventi/debiti e crediti/ immobilizzazioni/fondi etc.) del bilancio dello Stato. Oltre a garantire il raccordo con la classificazione SEC per la costruzione dei dati di contabilità nazionale, il piano dei conti integrato dovrebbe consentire l'armonizzazione delle diverse classificazioni per natura delle operazioni oggi esistenti: il piano dei conti di contabilità analitica, i codici gestionali/SIOPE, la classificazione economica delle spese, la classificazione per natura delle entrate, la classificazione del patrimonio dello Stato, etc.

Gli elementi principali del piano dei conti integrato (le voci, i collegamenti dei conti finanziari e dei conti economico-patrimoniali ai documenti contabili e di bilancio e il livello minimo di articolazione del piano dei conti per le fasi di riferimento del bilancio) saranno definiti con regolamento da adottare entro il 31 ottobre 2016 su proposta del Ministero dell'Economia e delle finanze.

L'adozione del piano dei conti integrato faciliterà l'affiancamento, a fini conoscitivi, della contabilità economico-patrimoniale alla contabilità finanziaria (articolo 8 del decreto legislativo e ai principi direttivi indicati all'articolo 40, comma 2, lettera n) della legge n. 196 del 2009). Le Amministrazioni centrali dello Stato, in particolare, dovranno utilizzare un sistema di contabilità economico-patrimoniale (c.d. contabilità integrata) in affiancamento alla contabilità finanziaria mediante l'adozione di un sistema integrato di scritture contabili che consenta la registrazione di ogni evento gestionale, contabilmente rilevante, che assicuri l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni di natura economico-patrimoniale con quelle di natura finanziaria.

Per le amministrazioni centrali dello Stato queste disposizioni sono state parzialmente anticipate, introducendo l'obbligo dell'utilizzo del sistema SICOGE per le scritture di contabilità economico-patrimoniale limitatamente alle componenti negative.⁴ Per quanto riguarda le componenti economiche positive (proventi/ricavi) dovranno essere fatti ulteriori approfondimenti sugli aspetti relativi alla loro rilevazione.

In fase di rendicontazione del bilancio, accanto alle risultanze della contabilità finanziaria, potranno essere prodotte, una volta a regime, quelle della contabilità economico-patrimoniale, attraverso due prospetti: lo stato patrimoniale e il conto economico, analogamente a quanto previsto per le altre amministrazioni pubbliche. Il Rendiconto economico analitico dei costi viene già prodotto e allegato al Rendiconto generale dello Stato.⁵ Tale documento potrà costituire un dettaglio del futuro Conto economico complessivo dello Stato.

Al fine di valutare gli effetti dell'adozione della contabilità integrata, del piano dei conti integrato, con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, da adottare entro giugno 2016, è disciplinata un'attività di sperimentazione per un periodo della durata di un esercizio finanziario. La sperimentazione viene effettuata allo scopo di verificare i risultati a consuntivo alla chiusura dell'esercizio finanziario e avendo rilevato contabilmente tutti gli eventi gestionali che trovano una compiuta e completa rappresentazione con il consuntivo dell'esercizio stesso.

Un ulteriore incremento della significatività del bilancio, nel suo complesso, è legato alla progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e alla revisione del conto riassuntivo del Tesoro, secondo quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo, in attuazione delle lettere o) e p), dell'articolo 40.

Per la prima, il decreto legislativo, all'articolo 7, prevede che, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, siano individuate le gestioni operanti su contabilità speciali o conti di tesoreria da ricondurre al regime di contabilità ordinaria, con contestuale chiusura delle predette gestioni, nonché quelle da sopprimere in via definitiva. Sono escluse da questa misura la gestione relativa alla

⁴ Articolo 6, comma 6, del decreto legge n. 95 del 2012

⁵ Ai sensi dell'art. 36 comma 5) della Legge n. 196 del 2009.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, le gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, i programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché i casi di urgenza e necessità.

Per avere contezza, nel corso della gestione delle movimentazioni delle contabilità speciali che resteranno attive, le operazioni di pagamento delle spese delle pubbliche amministrazioni centrali e locali e dei loro enti dovranno essere disposte mediante l'utilizzo di strumenti telematici. La dematerializzazione dei titoli di spesa emessi dai funzionari delegati di contabilità speciale è stata avviata dalla Ragioneria generale dello Stato nell'anno in corso. Per il futuro, al netto delle esclusioni previste dalla delega dell'articolo 40 già richiamate, non sarà consentita l'apertura di nuove contabilità speciali, i cui fondi siano costituiti mediante il versamento di somme iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato.

È inoltre previsto, a decorrere dall'esercizio 2017, un meccanismo per la chiusura dei conti correnti di tesoreria centrale inattivi, prevedendo l'estinzione dei conti per i quali siano trascorsi almeno tre anni dall'ultima movimentazione e non siano state effettuate ulteriori transazioni.

I conti di tesoreria. - Al fine di fornire qualche elemento in merito al processo di progressivo superamento delle gestioni di tesoreria originate da versamenti di risorse statali può essere utile presentare una classificazione dei conti per tipologia. La delega si riferisce infatti ai conti i cui fondi siano stati costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato e, pertanto, i conti potenzialmente oggetto di tale processo sono quelli intestati allo Stato. Limitatamente ai conti le cui giacenze sono riconducibili alla titolarità dello Stato, circa 1.300 se si eccettuano gli oltre 8.000 conti di tesoreria unica intestati alle istituzioni scolastiche, possono essere individuate alcune tipologie principali e, in particolare:

- 1. Strutture periferiche di Ministeri*
- 2. Fondi di rotazione*
- 3. Fondi di garanzia*
- 4. Altri fondi*
- 5. Interventi vari*
- 6. Conti per la gestione dei proventi*
- 7. Contabilità di servizio*

Fanno parte della tipologia "Strutture periferiche di ministeri" le articolazioni delle amministrazioni centrali dello Stato quali, ad esempio, prefetture, capitanerie di porto, sovrintendenze e istituti nel settore dei beni culturali.

Tra i fondi di rotazione figurano ad esempio il fondo agevolazioni alla ricerca, il fondo innovazione tecnologica, il Fondo per le anticipazioni di liquidità agli enti locali. Si tratta di fondi finalizzati in buona parte alla concessione di finanziamenti che, in genere, dopo una erogazione iniziale da parte del bilancio, trovano la loro principale fonte di alimentazione nei flussi di rimborso dei finanziamenti concessi.

Rientrano tra i fondi di garanzia, ad esempio, il fondo centrale di garanzia per le piccole e medie imprese istituito con la legge n. 662/96 (art. 2, comma 100, lettera a), il fondo di garanzia sulle passività delle banche italiane, il fondo di garanzia per la prima casa.

La tipologia "Altri fondi" contiene conti di tesoreria aventi caratteristiche diverse dai fondi di cui alle tipologie precedenti e destinati a essere utilizzati per una pluralità di interventi tra i quali ripartire una dotazione finanziaria in genere fissata normativamente (ad esempio, i fondi per l'edilizia agevolata e sovvenzionata, quelli per la metanizzazione, ecc.).

Gli "interventi vari" individuano invece conti dedicati a iniziative di spesa specifiche e puntuali (ad esempio, singoli interventi nell'ambito del trasporto pubblico locale, dei beni culturali, ecc.).

I "conti dedicati alla gestione dei proventi" si distinguono dai precedenti in quanto sono destinati a incamerare talune tipologie di introiti dello Stato e non rientrano quindi nel processo di spesa: appartengono a questa tipologia i conti intestati agli agenti della riscossione, all'Agenzia delle Entrate, alle ricevitorie doganali.

Infine, sono "contabilità di servizio" quei conti utilizzati per finalità legate a questioni meramente operative della tesoreria dello Stato, quale ad esempio il conto utilizzato per i versamenti effettuati tramite Poste Italiane o quello per la gestione dei pagamenti non andati a buon fine.

La tavola 2, in appendice, riporta il dato delle giacenze dei conti di tesoreria al 31 dicembre degli anni dal 2013 al 2015 per classificazione del soggetto a cui è riconducibile la titolarità delle stesse. I conti dello Stato sono distinti secondo le predette tipologie. I

conti le cui risorse provengono da una pluralità di soggetti sono classificati sotto la voce "Risorse miste".

Come rilevato, la classificazione dei conti dello Stato per tipologia può costituire uno strumento a supporto dell'attuazione del processo di progressivo superamento delle gestioni contabili operanti su conti correnti di tesoreria o contabilità speciali.

La riconduzione al bilancio dello Stato avverrebbe attraverso il passaggio al regime di contabilità ordinaria, mediante il quale i funzionari delegati effettuano le proprie spese a valere su aperture di credito ad essi concesse direttamente dal bilancio tramite ordini di accreditamento. Tale soluzione consentirebbe di eliminare le criticità insite in una gestione delle risorse totalmente decentrata rispetto al bilancio dello Stato, mantenendo tuttavia la flessibilità gestionale necessaria per unità complesse, come ad esempio quelle periferiche dello Stato. Tale flessibilità sarebbe garantita da meccanismi operativi già previsti per le esistenti contabilità ordinarie (ad esempio in termini di "trasportabilità" delle risorse all'esercizio successivo).

La soluzione di una piena riconduzione al bilancio, ossia con spesa diretta dal bilancio e non tramite funzionario delegato, potrebbe applicarsi ai conti appartenenti ad altre tipologie e, in particolare, a quelle relative agli "altri fondi" e agli "interventi vari".

Rimarrebbero invece esclusi dal processo in esame, in base alle previsioni della legge delega, i fondi di rotazione, i fondi di garanzia e i conti relativi alla gestione delle entrate, insieme alle contabilità meramente di servizio.

Per la revisione del Conto riassuntivo del Tesoro, il decreto legislativo dispone che esso costituisca la rendicontazione mensile delle riscossioni e dei pagamenti relativi al servizio di tesoreria statale, riguardante sia la gestione del bilancio dello Stato sia quella della tesoreria statale e che i flussi riferiti alla gestione del bilancio statale siano distinti secondo le classificazioni correnti della struttura del bilancio. Quelli riferiti alla gestione della tesoreria statale sono invece distinti a seconda che costituiscano il formarsi o l'estinguersi di partite debitorie o creditorie. In apposite tabelle sono poi fornite informazioni sull'integrazione tra le gestioni di bilancio e di tesoreria. Proprio questa ultima tipologia di informazioni rappresenta la principale novità rispetto all'attuale versione del Conto Riassuntivo del Tesoro. Il raccordo tra il bilancio dello Stato e la tesoreria, peraltro oggetto anche del decreto legislativo attuativo dell'articolo 42 della legge n. 196 del 2009 (nel

quale si prevede un allegato al Rendiconto Generale dello Stato), può essere rappresentato attraverso una classificazione dei flussi di uscita del bilancio secondo la destinazione degli stessi, distinguendo cioè la quota destinata direttamente ai beneficiari finali da quella che perviene agli stessi per il tramite della tesoreria statale.

Una simile informazione è già resa disponibile a cadenza mensile nella sezione Open Data del sito della Ragioneria Generale dello Stato⁶ dove viene esposta la situazione dei pagamenti mensili in base alla modalità di pagamento (Ordini di pagare, Ordini di accredito, Ruoli di spesa fissa, Note di imputazione) e alla destinazione dei pagamenti stessi, che possono andare direttamente a beneficiari finali, oppure transitare per la tesoreria statale e possono essere versati, come nel caso delle poste correttive e compensative, a capitoli di entrata del bilancio dello Stato.

1.2 Revisione del ciclo di programmazione finanziaria e integrazione della revisione della spesa nel ciclo del bilancio

In materia di programmazione finanziaria, la delega per il completamento della riforma del bilancio va nella direzione di rivedere l'attuale processo di predisposizione del disegno di legge di bilancio. Attualmente, le amministrazioni, in assenza di incentivi espliciti a rivedere la base "storica" della spesa e a riconsiderare le priorità tra i diversi programmi (anche in relazione alla loro efficacia o alla possibilità di trovare modalità di attuazione più efficienti), tendono a concentrarsi sulla formulazione di richieste di stanziamenti aggiuntivi rispetto a quelli previsti a legislazione vigente.

Queste considerazioni suggeriscono l'opportunità di definire il ciclo di bilancio con un approccio *top-down* più stringente rispetto a quello attuale, integrato con un processo continuo di revisione della spesa.

Il decreto legislativo interviene su questi temi con l'articolo 4, in attuazione dei principi stabiliti nell'articolo 40 della legge n. 196 del 2009 alle lettere g), h) e i).

La scelta di fondo consiste nel tentativo di invertire l'ordine con il quale si definisce la programmazione ai fini della formazione del disegno di legge di bilancio e di quello di stabilità. La proposta complessiva, per la definizione della manovra di bilancio, in altre

⁶ I dati, aggiornati al mese di gennaio 2016, sono disponibili al seguente indirizzo <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/OPENDATA/CPBS-Gennaio2016/index.html>

parole, non sarà più la somma delle singole proposte/ricieste di ciascuna amministrazione di spesa, ma sarà definita entro limiti/obiettivi loro assegnati, che rappresenteranno i confini entro i quali la programmazione andrà delimitata.

Nello schema previsto dal provvedimento in esame, l'avvio del ciclo di programmazione finanziaria avviene con la presentazione al Parlamento, entro il 10 aprile, del DEF con il quale vengono indicate le priorità del Governo e le compatibilità economico-finanziarie per la Pubblica Amministrazione, secondo quanto già previsto dalla normativa attuale.

Su tali basi, affinché siano definiti i vincoli finanziari all'interno dei quali andranno formulate le proposte per il disegno di legge di bilancio e per il disegno di legge di stabilità, il decreto delegato prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, siano assegnati a ciascuna amministrazione specifici obiettivi di spesa entro il mese di maggio. In termini temporali, il processo previsto delinea un rilevante anticipo rispetto alla prassi attuale, nella quale spesso le proposte per la predisposizione del disegno di legge di stabilità sono definite in prossimità dell'adozione dello stesso provvedimento. La disponibilità di un più ampio periodo temporale dovrebbe consentire l'ordinato svolgimento dei necessari approfondimenti e della successiva discussione per la formulazione di queste proposte in relazione agli obiettivi assegnati. La scelta di operare per il tramite di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, inoltre, mira a rafforzare la collegialità delle scelte sugli obiettivi da assegnare a ciascun Ministero con conseguenti benefici in termini di effettiva sostenibilità degli obiettivi stessi e di responsabilizzazione, anche politica, dei Ministeri coinvolti (cfr. Figura 1 in appendice).

Gli obiettivi di spesa potranno riguardare una parte più o meno ampia delle dotazioni di ciascun Ministero ed essere definiti, anche a seconda degli aspetti che si vogliono privilegiare, in termini di:

- **risparmi da conseguire** (per esempio, rispetto all'anno precedente o al totale delle dotazioni di bilancio di particolari categorie/tipologie di spesa), come sperimentato con varie modalità a partire dalla legge di stabilità per il 2011 e in linea con l'esercizio continuativo di *strategic review* sperimentato in Canada, dove ai fini della predisposizione del bilancio è richiesto annualmente alle amministrazioni federali di individuare un 5 per cento delle spese di funzionamento e della spesa in conto capitale dell'amministrazione per possibili interventi di riallocazione (per finanziare nuovi

interventi in base alle priorità) o per la loro eventuale riduzione⁷. Tale opzione favorisce la ricerca di margini di efficientamento da parte dell'amministrazione nel proprio bilancio;

- **"budget" da assegnare**, riferito alle spese che hanno carattere di prevedibilità e che sono sotto il controllo diretto delle amministrazioni (escludendo quindi trasferimenti a enti di previdenza e a enti locali, interessi e altre spese che sono sostanzialmente guidate da fattori esogeni). L'approccio sarebbe simile a quello adottato per la programmazione finanziaria nel Regno Unito, con i DEL (*Department expenditure limits* – limiti di spesa dei Ministeri)⁸. Tale opzione favorisce una riconsiderazione complessiva della quantità di risorse allocate a ciascuna funzione/esigenza dell'amministrazione.

In coerenza con gli obiettivi attribuiti, le amministrazioni centrali dello Stato dovranno definire la propria programmazione finanziaria tenendo conto della legislazione vigente, dei miglioramenti dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse conseguibili attraverso procedure amministrative e delle eventuali proposte normative volte a raggiungere i risultati attesi. Queste proposte saranno valutate ai fini del loro inserimento nel disegno di legge di stabilità e saranno oggetto di discussione parlamentare durante l'iter di approvazione della manovra di finanza pubblica.

Gli interventi più rilevanti, eventualmente modificati rispetto alla proposta originaria da emendamenti Parlamentari, saranno oggetto di specifici accordi triennali tra il Ministero dell'Economia e delle finanze e ciascun Ministero di spesa (in linea con quanto previsto all'articolo 40, comma 2, lettera i) della legge n. 196 del 2009). Attraverso gli accordi triennali, sono stabilite le modalità e i termini del monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi di spesa e delle eventuali nuove iniziative connesse con le priorità politiche del Governo. Il monitoraggio riguarderebbe la verifica dello stato di attuazione delle misure amministrative e legislative previste e, laddove pertinente, anche della realizzazione della quantità e qualità dei beni e dei servizi prodotti.

⁷ Cfr. Treasury Board of Canada Secretariat, <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-eng.asp>.

⁸ Soumaya Keynes and Gemma Tetlow (2003), A Survey of Public Spending in the UK, Institute for Fiscal Studies, Briefing Note n. 43, DOI: 10.1920/bn.ifs.2003.0043; HM Treasury, http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_spendingreview_introduction.htm e <https://www.gov.uk/government/publications/how-to-understand-public-sector-spending/how-to-understand-public-sector-spending>.

Gli accordi devono essere perfezionati entro il 1° marzo di ciascun anno e, in corso d'anno, dovrebbero essere oggetto di periodici incontri tra amministrazioni, per poter monitorare il grado di raggiungimento dei risultati previsti, ovvero per far emergere tempestivamente eventuali criticità che dovessero rendere necessari interventi correttivi e/o integrativi della norma originaria. A tal fine è previsto che nel mese di luglio sia inviata al Ministro dell'Economia e delle finanze e al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sullo stato di attuazione degli accordi.

A conclusione del ciclo, gli esiti del monitoraggio, oggetto di uno specifico rapporto da predisporre a cura di ciascun Ministero entro il 1° marzo dell'anno successivo, potranno fornire preziose informazioni per costruire, nel successivo Documento di economia e finanza, la nuova programmazione o la revisione di quella esistente.

L'integrazione delle attività di analisi e valutazione della spesa nel ciclo del bilancio può fornire elementi conoscitivi utili a valutare compiutamente le possibili scelte in relazione alle risorse necessarie alla loro attuazione e ai risultati degli interventi, anche in termini comparativi.

In questo contesto potrebbe anche essere opportuno rivedere l'attribuzione delle risorse tra i diversi Ministeri, in particolare per riallocare alcune voci di spesa in relazione alla competenza primaria delle strutture, nell'ambito della revisione delle missioni e dei programmi. Questo faciliterebbe la diretta responsabilizzazione delle amministrazioni coinvolte e offrirebbe loro la possibilità di programmare le proprie risorse avendo contezza fin dall'inizio dell'anno delle proprie dotazioni.

È infine importante che si eviti, per quanto possibile, l'introduzione di modifiche rispetto alle materie oggetto degli accordi, in particolare senza il coinvolgimento dell'amministrazione di spesa. Questo naturalmente sarà più facile in un contesto di sostanziale stabilità dei conti pubblici in cui non si rendano necessari interventi correttivi adottati con carattere di urgenza nel corso dell'esercizio finanziario.

1.3 Flessibilità in fase previsionale e gestionale.

La lettera l) dell'articolo 40, comma 2, della legge n. 196 del 2009 introduce tra i principi della delega il "riordino delle norme che autorizzano provvedimenti di variazione al bilancio in corso d'anno".

La revisione della disciplina della flessibilità di bilancio, seguendo i principi di delega, è fortemente legata e funzionale all'efficacia e alla sostenibilità del nuovo processo di programmazione appena descritto. Inoltre, essa consente di snellire e velocizzare le procedure di variazione del bilancio nel corso dell'esercizio rendendo maggiormente efficiente la gestione delle risorse – permettendo alle amministrazioni di reindirizzarle laddove le stesse potranno effettivamente essere utilizzate, anziché lasciarle dove rischierebbero di risultare eccedentarie – e consentendo una maggiore tempestività nell'erogazione delle risorse e nei pagamenti.

In corso di gestione, con l'esclusione delle spese determinate da autorizzazioni legislative, per le quali eventuali variazioni richiederanno comunque l'adozione di una disposizione normativa, il decreto (articolo 5) prevede una serie di innovazioni funzionali al raggiungimento delle finalità già richiamate. In generale, le modifiche previste prevedono un ampliamento del perimetro all'interno del quale potranno essere disposte le rimodulazioni e una semplificazione delle procedure amministrative per consentire di ridurre i tempi necessari per apportare le modifiche al bilancio.

In particolare, l'articolo 5 prevede che in corso di gestione, con l'esclusione delle spese predeterminate per legge e previa verifica del Ministero dell'Economia e delle finanze della neutralità delle rimodulazioni sui saldi di finanza pubblica, si possano operare rimodulazioni compensative:

- a) con decreti del Ministro competente, delle dotazioni finanziarie nell'ambito di ciascun programma del proprio stato di previsione;
- b) con decreti del dirigente generale, delle spese nell'ambito degli stanziamenti di ciascuna azione, a seguito della loro introduzione;
- c) con decreti del Ministro dell'Economia e delle finanze, su proposta del Ministro competente, in termini di competenza e di cassa, nell'ambito degli stati di previsione di ciascun Ministero, tra le dotazioni di bilancio per consumi intermedi e quelli per investimenti fissi lordi, anche tra titoli diversi, restando in ogni caso precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (oggi consentito dall'articolo 50, comma 2 del DL 66 del 2014 fino al 2015);
- d) con decreti del Ministro competente, in ciascun stato di previsione della spesa, tra capitoli, per la sola cassa, fatta eccezione per i pagamenti effettuati mediante

l'emissione di ruoli di spesa fissa (oggi consentita dall'articolo 10, comma 10, del decreto-legge n.192 del 2014 fino al 2016).

Alcune di queste disposizioni sono già presenti nell'ordinamento. Il decreto delegato ne stabilizza e istituzionalizza la possibilità.

La flessibilità nella gestione di bilancio. - Negli ultimi anni sono già state concesse forme di ampliamento dei margini di flessibilità di bilancio⁹, in considerazione delle difficoltà riscontrate dalle amministrazioni nella programmazione della spesa – in considerazione della percezione che gli strumenti disponibili per effettuare variazioni in fase di gestione fossero rigidi - e al fine di facilitare la risoluzione di alcuni nodi emersi nel ritardo dei pagamenti.

La maggiore flessibilità in corso di gestione dovrebbe anche incidere sul fenomeno delle economie di bilancio, ossia sulla parte della spesa autorizzata che non ha visto attuazione. Complessivamente gli stanziamenti non impegnati sono risultati pari ad un importo per le spese correnti e in conto capitale compreso tra i 17,7 e i 21 miliardi di euro, a seconda dell'esercizio finanziario (cfr. Appendice, Figura 2). In termini percentuali l'andamento delle economie di bilancio è stato piuttosto stabile nell'ultimo quinquennio e pari a circa il 4 per cento della spesa finale, a meno di un picco nel 2012 del 6,5 per cento dovuto interamente a economie di spesa in conto capitale. In particolare, in tutti i Ministeri si sono anche verificate economie nell'ambito degli stanziamenti per i consumi intermedi.

Le economie complessivamente registrate nell'ambito della spesa per consumi intermedi mostrano dei valori e delle percentuali paragonabili tra loro nel triennio 2010-2012, compresi tra un minimo di 564 milioni nel 2010 e un massimo di 655 milioni nel 2012, per

⁹ A partire dal 2012, e con rinnovi annuali fino al 2016, è stata data alle amministrazioni possibilità di effettuare direttamente (tramite DMC) variazioni compensative di sola cassa, tra tutti capitoli del loro stato di previsione, indipendentemente dall'unità di voto e anche della missione. Sono escluse solo le spese afferenti a pagamenti effettuati mediante ruoli di spesa fissa, corrispondenti essenzialmente a tutte le competenze per il personale e, a seconda dei Ministeri, anche ai fitti passivi o altre spese fisse (articolo 6, comma 14, del decreto legge n. 95/2012 e articolo 10, comma 10, del decreto-legge n. 192/2014.). Analogamente, a partire dal 2012 e con rinnovi annuali fino al 2016, le amministrazioni possono effettuare variazioni compensative di competenza e cassa per spese relative all'acquisto di beni e servizi (consumi intermedi) anche tra programmi diversi di una stessa missione del bilancio (articolo 1, comma 2, decreto legge n. 138/2011). In questo caso, lo strumento è un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e sono stati posti dei limiti quantitativi per non pregiudicare le singole finalità indicate nelle corrispondenti autorizzazioni di spesa. Quando lo stanziamento modificato riguarda un fattore legislativo (FL), non è possibile variare le somme di un ammontare superiore al 20 per cento delle risorse già stanziare, mentre quando la spesa interessata è non rimodulabile, la variazione non può essere superiore del 5 per cento dello stanziamento dell'autorizzazione di spesa.

poi diminuire gradualmente a soli 355 milioni di euro nel 2014. In termini percentuali sul totale della spesa per consumi intermedi si tratta di una riduzione rilevante, dal 5,5 per cento del 2010 al 2,8 del 2014. Questo risultato è probabilmente dovuto alla combinazione delle riduzioni di spesa che hanno in questi ultimi anni insistito sulle categorie di acquisto di beni e servizi e dell'ampliamento della flessibilità di bilancio concessa nell'ambito di questa tipologia di spesa.

Va sottolineato che parte delle economie realizzate nell'ambito dei consumi intermedi sono difficilmente evitabili e le spese possono risultare difficili da riprogrammare in corso d'esercizio poiché afferenti a fattispecie poco prevedibili o obbligatorie come quelle relative alla gestione del debito pubblico, alle missioni di pace, alle spese elettorali, alle emergenze sanitarie, al contenzioso amministrativo, alle imposte locali, agli accertamenti sanitari e ad alcuni accordi internazionali. Altra parte delle economie dipende invece dalla capacità di previsione del fabbisogno, di attuazione e di utilizzo della flessibilità di bilancio concessa alle amministrazioni.

In un bilancio di tipo autorizzatorio, riscontrare una certa quota di economie è quindi fisiologico. Vi sono tuttavia segnali del fatto che una parte consistente dei debiti fuori bilancio dei Ministeri – che hanno costituito una problematica negli anni recenti - si sarebbe potuta superare utilizzando gli ordinari strumenti di flessibilità a disposizione, spostando quindi risorse dai capitoli sovra-dimensionati rispetto all'effettiva capacità o necessità di impegno ai capitoli su cui andavano formandosi le situazioni debitorie (invece che andando a reperire ulteriori nuove risorse come nel caso del fondo per l'estinzione dei debiti pregressi).

Nel periodo 2010-2012 i debiti fuori bilancio emersi hanno infatti riguardato soprattutto spese per il funzionamento delle strutture centrali e periferiche delle amministrazioni come canoni, utenze, fitti, spese postali e di manutenzione dei locali e degli immobili, ammontando a circa 997 milioni di euro al 31.12.2011¹⁰ e a 500 milioni di euro al 31.12.2012¹¹. Limitando per questi anni l'analisi delle economie ai capitoli di bilancio più immediatamente riconducibili al funzionamento delle strutture¹², le economie realizzate ammontavano a circa 431 milioni di euro nel 2011 e 274 milioni di euro nel 2012,

¹⁰ Cfr. DMT 44942 del 2012.

¹¹ Cfr. DMT 40124 del 2013.

¹² E' stata effettuata una selezione dei capitoli su cui focalizzare l'attenzione circoscrivendo l'analisi a quelli riguardanti più strettamente le spese per l'acquisto di beni e servizi per il funzionamento (quali le spese per le utenze, i fitti, la cancelleria, la manutenzione ordinaria, il noleggio di attrezzature e mezzi, spese postali, etc.) a partire dalla denominazione dei piani gestionali.

evidenziando dunque una dimensione rispettivamente pari a circa il 43,3 per cento e il 54,9 per cento dei debiti fuori bilancio rilevati negli stessi anni.

Tra le difficoltà nell'effettuare una efficace riprogrammazione in corso d'anno delle spese per consumi intermedi, le amministrazioni hanno ripetutamente segnalato il ritardo con cui le risorse oggetto di variazioni di bilancio vengono rese disponibili alla gestione. Questo vale, in particolar modo, per i decreti di variazione effettuati nell'ultimo bimestre dell'anno, per i quali può accadere che le somme siano a disposizione in prossimità della chiusura dell'esercizio finanziario. L'ampliamento del perimetro all'interno del quale potranno essere disposte le variazioni di bilancio e la semplificazione delle procedure amministrative connesse previste dal decreto legislativo mirare a superare anche tali criticità.

Anche in fase di predisposizione delle proposte di bilancio e nel conseguente assestamento sono confermate le disposizioni che, nel rispetto degli obiettivi fissati nel nuovo ciclo di programmazione (articolo 5 del decreto legislativo), prevedono la possibilità di disporre la riallocazione delle risorse relative a spese di fattore legislativo nell'ambito dello stato di previsione tra le Missioni di spesa di uno stesso Ministero. Questo dovrebbe spingere le stesse amministrazioni a riconsiderare l'effettiva utilità dei programmi di spesa esistenti e il migliore utilizzo delle proprie risorse, anche in termini alternativi rispetto alle esigenze legate al finanziamento di nuovi interventi.

Inoltre, per consentire alle amministrazioni di disporre fin dall'inizio dell'esercizio di somme che sarebbero comunque state loro assegnate nel corso dell'anno, con conseguenti vantaggi in termini di programmazione delle attività fin dall'inizio dell'anno, l'articolo 6 prevede che, in fase di formazione, con il disegno di legge di bilancio di previsione possano essere iscritte negli stati di previsione della spesa di ciascuna Amministrazione e in quello dell'entrata importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. Con il provvedimento di assestamento del bilancio potranno successivamente essere disposte i necessari congruagli in relazione alle somme effettivamente riscosse nell'esercizio di riferimento.

2. Decreto legislativo per il rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa

2.1 Revisione del concetto di accertamento e di impegno

L'opportunità di rafforzare il ruolo della cassa nelle diverse fasi del bilancio scaturisce da diverse considerazioni. Tra queste, in primo luogo, il fatto che il potenziamento della fase di cassa dovrebbe consentire una più immediata comprensione dell'azione pubblica, in quanto concentra l'attenzione sul momento in cui le risorse vengono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che su quello in cui sorge l'obbligazione giuridica attiva o passiva. In questo modo si rende più stretto il legame tra la decisione parlamentare sull'utilizzo delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa, eliminando l'intervallo temporale tra l'assunzione dell'obbligazione e la manifestazione monetaria dell'attività svolta che, a seconda della tipologia di spesa e delle procedure previste, può risultare anche particolarmente ampio, tanto da superare il termine dell'esercizio finanziario.

Con questa finalità, l'articolo 3, in attuazione delle lettere a) e c) dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre del 2009, n. 196, del decreto legislativo, tra le altre misure, prevede l'avvicinamento delle fasi dell'impegno di spesa e dell'accertamento di entrata a quelle, rispettivamente, del pagamento e della riscossione. Attraverso questa modifica si avvicina, peraltro, il concetto di impegno e accertamento a quello della cosiddetta "competenza rafforzata" utilizzato dagli Enti territoriali, conseguendo anche una maggiore armonizzazione tra i diversi enti delle amministrazioni pubbliche.

Il concetto di impegno disciplinato dal decreto legislativo prevede che, a partire dall'anno 2018, l'obbligazione sia imputata contabilmente nell'anno in cui essa diviene esigibile, anziché come accade oggi, nell'esercizio in cui l'obbligazione è stata assunta. La definizione di impegno è ulteriormente rafforzata con l'individuazione puntuale degli elementi essenziali che ne costituiscono presupposto: la ragione del debito, gli importi da pagare, gli esercizi finanziari su cui gravano le scadenze di pagamento previste e il soggetto creditore, univocamente individuato. Una parziale eccezione è prevista per i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche. In questo caso, infatti, la complessità delle procedure, previste da specifiche disposizioni legislative (come nei casi di delibere CIPE e di passaggi alle Conferenze unificate o Stato-Regioni), non sempre consente di conoscere il creditore fin dall'avvio del procedimento. Questo elemento potrà pertanto essere successivamente integrato.

Per le spese per acquisto di beni e servizi (consumi intermedi e investimenti pubblici) l'assunzione dell'impegno è subordinata alla preventiva registrazione, sul sistema informativo in uso presso tutti i Ministeri per la gestione integrata della contabilità

economica e finanziaria, dei contratti o degli ordini che ne costituiscono il presupposto. Ciò dovrebbe concorrere a ridurre il fenomeno dei cosiddetti “debiti fuori bilancio”.

Per l’entrata, nell’ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell’avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione, è previsto che con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, da emanare entro 60 giorni dall’entrata in vigore del decreto legislativo, siano disciplinati gli interventi 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 ed alle variazioni dei residui attivi.

In realtà, a differenza di quanto accade per gli enti locali, per lo Stato per quasi tutte le tipologie di entrata è previsto che l’accertamento sia contestuale alla riscossione. Fanno eccezione le somme riscosse mediante ruoli, sia per le entrate tributarie che per quelle extra tributarie, per le quali sussiste effettivamente una considerevole differenza tra cassa e competenza. È quindi soprattutto alla revisione delle procedure delle relative scritture contabili, anche ai fini della compilazione del rendiconto generale dello Stato, che sarà indirizzata l’attività di analisi e approfondimento su questo versante. Tra gli scopi, indubbiamente rilevante, vi è anche quello relativo alla riduzione dell’ammontare di quei residui attivi che si formano ogni anno e che sono destinati a non essere incassati.

2.2 Rafforzamento della programmazione di cassa

Una maggiore attenzione sulla previsione dei flussi di cassa consente di migliorare la gestione degli andamenti del fabbisogno e del debito pubblico. Ciò diventa particolarmente significativo in un contesto in cui le regole fiscali sovranazionali pongono crescente attenzione sull’affidabilità delle previsioni sui flussi di cassa e sulla sostenibilità del debito pubblico, espressamente incluso tra gli indicatori utilizzati per valutare la posizione fiscale di ciascuno Stato membro dell’Unione europea.

Il potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa richiede una maggiore responsabilizzazione del dirigente che gestisce le risorse pubbliche rispetto alla formulazione delle previsioni di cassa, che dovranno risultare più attendibili. Ne consegue anche un miglioramento dei tempi di erogazione dei pagamenti in quanto si assicura la corretta programmazione degli stessi in relazione alle disponibilità della necessaria liquidità.

Già dal decreto legge n. 95 del 2012 è stato previsto l'obbligo per il dirigente responsabile della spesa di redigere, in sede di gestione, un piano finanziario dei pagamenti pluriennale in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di spesa. Tale "*cronoprogramma*" dovrebbe, in fase di gestione, garantire un efficace monitoraggio degli andamenti dei flussi di cassa.

Con il decreto legislativo, all'articolo 1, questa prescrizione viene estesa anche al momento della formazione del disegno di legge di bilancio. La norma introduce l'obbligo per i responsabili della gestione dei programmi, di formulare previsioni di spesa, sia di competenza che di cassa, mediante la predisposizione del Piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma), redatto a livello di unità di gestione del bilancio per il triennio successivo, distinguendo le risorse di cassa destinate a pagamenti in conto residui da quelle destinate a pagamenti in conto competenza. Ciò al fine di rafforzare concretamente l'attendibilità degli stanziamenti di cassa e anche della previsione dei residui presunti, introducendo uno stretto vincolo tra quanto viene iscritto in bilancio in termini di cassa e residui e le risultanze del cronoprogramma. Il piano finanziario dei pagamenti è aggiornato nel corso della gestione dal dirigente responsabile a seguito dell'assunzione degli impegni di spesa. Le modalità per la compilazione del Piano finanziario dei pagamenti saranno stabilite con una circolare, da emanare entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto.

La coerenza tra la previsione del cronoprogramma presentato in sede di formazione del bilancio e gli effettivi risultati della gestione diviene un parametro per la valutazione delle richieste di risorse che ciascun Ministero formula in sede di formazione del bilancio in relazione agli obiettivi perseguiti.

Un ulteriore incentivo alla corretta programmazione dei flussi di cassa delle autorizzazioni di spesa pluriennali è previsto dall'articolo 2 del decreto in esame.

Per le spese pluriennali di conto capitale, le amministrazioni potranno proporre un adeguamento degli stanziamenti di competenza in relazione alla previsione degli effettivi pagamenti che si prevede di effettuare¹³, nel rispetto del limite di spesa complessivo autorizzato dalla legge e tramite il Cronoprogramma dei pagamenti presentato in fase di formazione.

¹³ Articolo 6, comma 16, del decreto-legge n. 95 del 2012, prevista in via sperimentale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015.

Inoltre, la norma prevede che per le autorizzazioni di spese pluriennali le somme stanziare nel bilancio dello Stato non impegnate alla chiusura dell'esercizio, con l'esclusione di quelle riferite ad autorizzazioni di spese permanenti, possano essere riscritte, con legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti. Questo consente, peraltro, alle Amministrazioni di adeguare gli stanziamenti di competenza alle effettive esigenze di cassa, in relazione ai pagamenti programmati, senza che debbano essere assunti impegni - in relazione ai quali si determinano residui anche ingenti - per il solo fine di poter conservare le risorse in bilancio. Si evita così anche la formazione di economie di bilancio (dovute alla necessità di espletare procedure complesse o per la particolare tipologia di spesa piuttosto che all'effettivo abbandono della finalità originaria della norma) o perenzioni amministrative di somme impegnate e non pagate con conseguenti allungamenti dei tempi per la riscrittura dei residui passivi perenti.

2.3. Modifiche al sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile

Il sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile viene adeguato alle modifiche introdotte alla normativa vigente, relativamente al nuovo concetto di impegno e all'adozione del cronoprogramma dei pagamenti. Si aggiornano le casistiche di controllo contabile considerazione dell'introduzione normativa degli elementi essenziali dell'impegno nonché per evitare ogni sovrapposizione o incertezza applicativa circa l'ambito del controllo contabile degli uffici di controllo di regolarità amministrativa e contabile (UCB/RTS) rispetto al controllo di legittimità della Corte dei conti ai sensi del Decreto Legge 24 giugno 2014, n.91 (art. 33, comma 4).

Al fine di una semplificazione ed efficacia del sistema dei controlli previsti dalla normativa recata dal decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 in materia di è auspicabile una valutazione di ulteriori proposte di modifica il cui contenuto normativo è illustrato in appendice.

2.4 Razionalizzazione della disciplina dei residui

La formazione dei residui è un fenomeno fisiologico, connaturato al sistema di bilancio di competenza giuridica. La formazione di ingenti quantità di residui passivi può tuttavia anche essere indice di una patologia nel funzionamento del sistema imputabile al fatto che le amministrazioni chiedono risorse per impegnare la spesa senza preventivamente programmare il presumibile flusso di pagamenti, alla complessità di alcune procedure di spesa o a carenze organizzative.

Una dimensione consistente di residui passivi, oltre ad appesantire la gestione e le procedure per il loro smaltimento (soprattutto nel caso dei residui passivi andati in perenzione), comporta alcune criticità:

- indebolisce la programmazione di medio periodo, a causa soprattutto dei ritardi che caratterizzano le spese in conto capitale e, in particolare, le spese per infrastrutture;
- può comportare pressioni sulla gestione della liquidità qualora una grossa parte dei residui accumulati maturi e debba essere liquidata allo stesso momento e senza un'adeguata programmazione;
- indebolisce la funzione di controllo parlamentare sulla gestione delle risorse pubbliche, in quanto diventa particolarmente complesso valutare l'andamento delle spese in relazione alle autorizzazioni fornite con le disposizioni normative.

La revisione del concetto di impegno e il rafforzamento della programmazione di cassa legato all'adozione del cronoprogramma dei pagamenti anche in fase di formazione, oltre che in quella della gestione per la quale è già previsto a legislazione vigente, offrono una prima risposta a questa problematica.

Una più puntuale definizione dei requisiti dell'impegno (di cui abbiamo già detto) e la revisione della disciplina (perenzione amministrativa) per la conservazione dei residui nel conto del patrimonio (ossia una procedura di riaccertamento dei residui simile a quella effettuata ai sensi dell'art. 49 del DL 66 del 2014) consentiranno di ridurre ulteriormente gli ingenti *stock* di residui passivi esistenti e nuovi.

La perenzione. - *La perenzione amministrativa è un istituto caratteristico della contabilità pubblica, secondo il quale i residui passivi che non vengono pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio a cui si riferiscono vengono eliminati dal bilancio dello Stato e iscritti nel Conto del Patrimonio dello Stato tra le passività (cfr. Appendice, Tavola 3).*

L'incremento dello stock dei residui perenti negli anni passati ha risentito della riduzione dei termini di conservazione dei residui operata attraverso l'adozione di alcuni provvedimenti normativi che ha determinato alcuni "picchi" improvvisi nelle nuove perenzioni: il primo nel 2007 (oltre 36 miliardi) e l'altro nel 2012 (circa 21,4 miliardi), rispettivamente in coincidenza di modifiche normative indirizzate a ridurre il periodo di conservazione in bilancio dei residui in conto capitale (da 7 a 3 anni, con Legge n. 244 del 2007; da 3 a 2 anni con decreto legge n. 98 del 2011).

Attualmente, si intendono perenti agli effetti amministrativi tutti i residui delle spese correnti (ad es. di funzionamento) e delle spese in conto capitale (ad es. di investimento) non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento – c.d. residui di lettera c).

Tali provvedimenti hanno comportato la perenzione improvvisa e cumulata di quelli che sarebbero stati flussi di nuove perenzioni ordinarie, distribuiti in un intervallo di tempo più ampio, in base alle normative previgenti. Sulla evoluzione dello stock dei residui perenti hanno avuto effetto anche i decreti annualmente adottati dal Ministro dell'economia e delle finanze, con i quali si è data attuazione a quanto previsto dall'articolo 30, comma 11, della legge n. 196 del 2009¹⁴ che ha consentito la conservazione in bilancio di un ammontare rilevante di residui in conto capitale, in deroga ai termini di perenzione ordinariamente previsti.

In questa direzione, l'articolo 6 prevede, tra le altre modifiche, che terminato il periodo di conservazione dei residui in bilancio (fissato in due esercizi per i residui di parte corrente ed esteso a tre esercizi per i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche dalla stessa norma), essi costituiscano economie salvo che l'amministrazione dimostri, entro il termine previsto per l'accertamento dei residui passivi riferiti all'esercizio scaduto, l'effettiva sussistenza del debito al coesistente Ufficio centrale di bilancio. In tal caso, le somme si intendono perenti agli effetti amministrativi e possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi.

Al contrario, l'esperienza degli ultimi anni evidenzia che i tempi di conservazione della spese in conto capitale oggi sono generalmente insufficienti rispetto alle esigenze effettive della programmazione di questo tipo di spesa, che spesso richiede il concerto di molti attori istituzionali, anche di livelli di governo diversi (cfr. Appendice, Tavola 4).

La soluzione individuata dal decreto legislativo prevede, in questo caso, l'allungamento di un anno dei termini di perenzione per le spese in conto capitale (cosa che di fatto negli ultimi anni è avvenuta come già detto per effetto dell'attuazione dell'art. 30, comma 11,

¹⁴ L'articolo prevede che, per i tre esercizi finanziari successivi a quelli in corso alla data di entrata in vigore della legge medesima, su proposta adeguatamente motivata dei Ministri competenti, che illustri lo stato di attuazione dei programmi di spesa e i relativi tempi di realizzazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, previa valutazione delle cause che ne determinano la necessità e al fine di evitare l'insorgenza di possibili contenziosi con conseguenti oneri, può prorogare di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale.

della legge 196 del 2009) affiancata da una flessibilità orizzontale in fase previsionale che consenta di riscrivere nella competenza degli esercizi successivi, in relazione a quanto previsto dal cronoprogramma dei pagamenti, le somme residue derivanti da spese pluriennali in conto capitale (con esclusione di quelle a carattere permanente) provenienti da esercizi precedenti a quello di consuntivazione.

Conclusioni

I decreti legislativi di attuazione delle deleghe disposte, inizialmente, dalla legge n. 196 del 2009 giungono a compimento di un percorso che ha subito diversi cambiamenti nel corso degli anni e che è tuttora oggetto di ulteriori interventi che dovranno essere disposti nell'immediato futuro. Le numerose modifiche normative che si sono succedute dal 2009, in alcuni casi anche di rilevante portata, hanno modificato lo scenario nel quale le soluzioni proposte dai decreti legislativi si sono formate. I testi presentati dal Governo rispondono, tuttavia, a criticità ancora attuali.

I principali obiettivi perseguiti sono già stati ampiamente richiamati nel corso dell'intervento. Gli strumenti adottati dai testi in esame offrono soluzioni che, nelle nostre valutazioni, possono risultare efficaci.

In alcuni casi, questi strumenti prevedono modifiche e innovazioni a processi e strumentazioni informative che coinvolgono più attori istituzionali. In altri, interessano l'intera struttura del bilancio con ripercussioni rilevanti sulla gestione delle risorse nel corso dell'esercizio da parte delle amministrazioni centrali dello Stato e sui loro sistemi informativi.

Anche le strutture di controllo e di indirizzo, il Parlamento, la Corte dei Conti e le strutture del Ministero dell'economia e delle finanze, sono interessate da questi cambiamenti.

Alcune delle modifiche proposte necessitano pertanto di un periodo di progressiva applicazione, anche attraverso apposite sperimentazioni, in cui sia condiviso, con tutte le strutture interessate, un percorso che giunga a una conclusione soddisfacente rispetto alle esigenze poste dalle deleghe legislative e dalla necessità di trovare una soluzione alle criticità in essere.

Un punto di particolare rilievo su cui soffermarsi, dato anche il contesto di questa audizione, riguarda gli effetti delle disposizioni in termini di pubblicità, leggibilità e

qualità dei dati che saranno posti a disposizione del Parlamento, nonché delle informazioni relative alla valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmati.

In questa direzione vanno la definizione delle azioni, con le quali potranno essere meglio dettagliate le finalità oggi indicate con i programmi di spesa a un livello di aggregazione che non sempre consente di cogliere con immediatezza l'effettivo contenuto. Il piano dei conti integrato e l'adozione, a fini conoscitivi, della contabilità economico patrimoniale renderanno disponibili informazioni aggiuntive rispetto a quelle attuali sul dettaglio della natura della spesa e ai costi effettivamente sostenuti dall'amministrazione.

Infine, grazie alle relazioni di monitoraggio degli accordi, il Parlamento potrà disporre di informazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi programmati e delle politiche interessate, che potranno rendere più efficace il suo ruolo di controllo sull'azione di Governo.

APPENDICE

Tavola 1 - Strutture amministrative, missioni e programmi, Leggi di bilancio 2008-2016.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Amministrazioni centrali	18	12	13	13	13	13	13	13	13
Centri di responsabilità (CDR)	151	105	119	92	92	92	93	118	118
Missioni	34	34	34	34	34	34	34	34	34
<i>di cui Missioni condivise tra amministrazioni</i>	21	21	21	20	20	21	21	21	21
Programmi	168	165	162	172	172	174	174	181	182
<i>di cui Programmi condivisi tra amministrazioni</i>	12	11	11	4	4	4	4	5	5
<i>di cui Programmi condivisi tra CDR di tutte le amministrazioni</i>	87	70	71	20	16	14	14	11	12

Nota: I dati includono, per ciascun Ministero, anche le due missioni e i tre programmi trasversali a tutte le amministrazioni.

Tavola 2 - Giacenze al 31.12 anni 2013-2015 dei conti distinti per tipologia.

Tipologia del conto	Anno 2013		Anno 2014		Anno 2015	
	Numerosità dei conti	Giacenza al 31 dicembre (in milioni di euro)	Numerosità dei conti	Giacenza al 31 dicembre (in milioni di euro)	Numerosità dei conti	Giacenza al 31 dicembre (in milioni di euro)
Ministeri						
Strutture di Ministeri	640	2.304	636	2.436	617	1.587
Fondi di rotazione	30	11.033	30	11.698	29	11.613
Fondi di garanzia	12	3.722	12	4.719	12	6.578
Altri Fondi	55	6.797	53	15.140	52	13.985
Interventi vari	169	2.723	168	2.603	167	1.858
Proventi	423	45.130	420	44.064	419	44.664
Servizio	36	12.605	36	13.045	36	14.493
Totale Ministeri	1.365	84.315	1.355	93.706	1.332	94.778
Istituzioni scolastiche e Educative	9.101	1.360	8.742	1.441	8.569	1.376
Presidenza del Consiglio dei Ministri	16	4.215	16	4.164	15	2.568
Altri Enti Centrali	72	6.744	71	6.531	69	7.166
Risorse miste						
Ordinanze di protezione civile	863	5.411	834	6.062	830	5.502
Programmi comunitari	159	24.810	158	25.982	155	25.703
Introiti fiscali e contributivi	2	25.527	2	22.043	2	32.648
Altri programmi comuni a più amministrazioni	160	734	155	875	162	1.297
Totale risorse miste	1.184	56.482	1.149	54.961	1.149	65.150
Enti di previdenza	254	41.042	247	42.931	245	55.916
Amministrazioni Locali	10.443	65.743	9.912	63.551	9.625	68.537
Altro	563	138.500	517	153.579	491	160.880
Totale complessivo	22.998	398.400	22.009	420.865	21.495	456.371

Figura 1 – Ciclo di bilancio e integrazione *spending review*

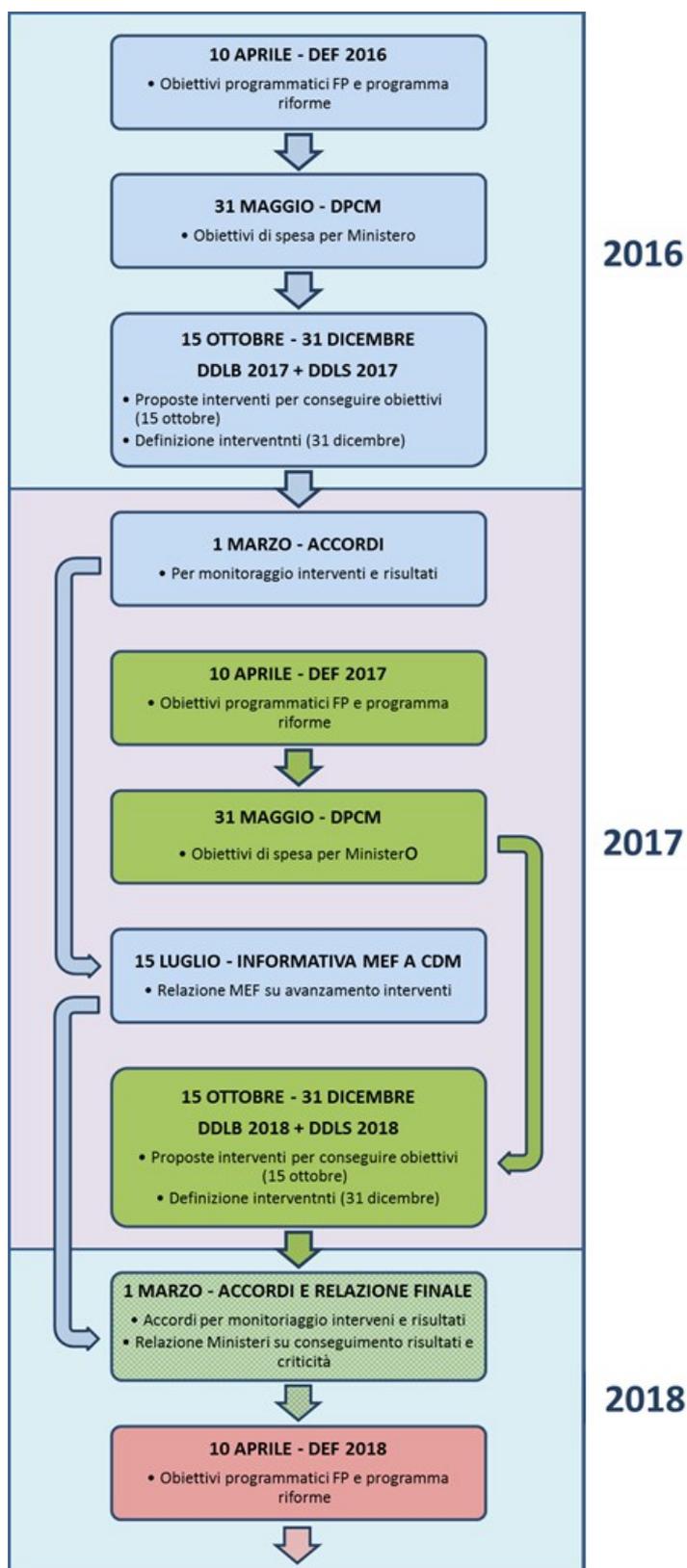
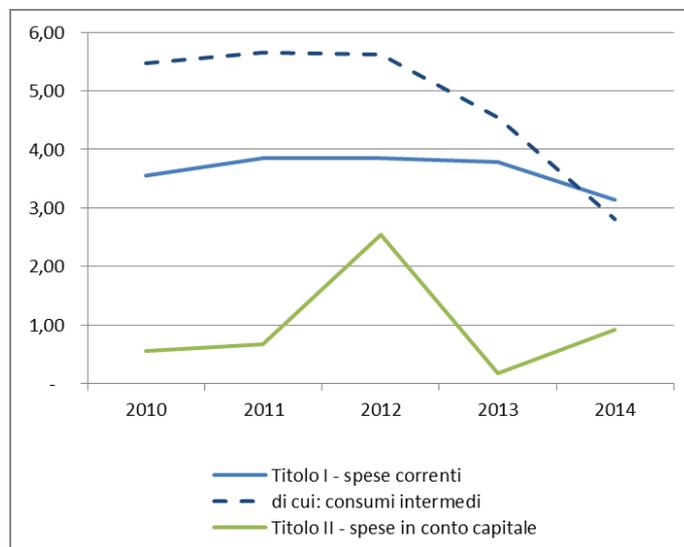


Figura 2 - Percentuale di economie realizzate per le spese correnti (totali), per i consumi intermedi e per la spesa in conto capitale. Esercizi 2010-2014.



Fonte: Data Warehouse RGS, dati di consuntivo.

Tavola 3 - Residui passivi perenti: consistenza e fatti modificativi nell'ultimo quinquennio 2010-2014. Milioni di euro.

Residui passivi perenti: consistenza e fatti modificativi	Esercizio Finanziario				
	2010	2011	2012	2013	2014
Stock complessivo residui passivi perenti al 31/12	86.227,7	94.798,4	95.442,4	96.682,3	83.687,8
Residui perenti di nuova formazione	6.565,0	13.403,4	21.352,5	11.732,6	7.295,6
Residui Conservati		4.605,2	2.718,6	2.155,0	2.580,2
Reiscrizioni	2.610,4	2.499,9	4.521,9	5.451,9	3.199,9
Prescrizioni	1.238,4	979,8	1.795,1	1.958,9	1.405,6
Economie	2.568,8	1.352,9	14.400,0	3.081,9	15.684,5
<i>di cui:</i>					
<i>Normali</i>	2.568,8	1.352,9	11.604,8	1.448,7	1.240,1
<i>due diligence permanente (circolare RGS n. 6/2012)</i>			2.795,2	1.633,2	1.695,5
<i>riaccertamento straordinario residui (art. 49, c. 2, DL 66/2014)</i>					12.748,9

Nota: Il dato indicato per il riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 49 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 si riferisce all'eliminazione di residui passivi perenti per effetto del comma 2, lettera b) e d). Non sono rappresentati altri 9,7 miliardi di residui passivi perenti individuati ai sensi del comma 2, lettera c) in relazione alla partite contabilizzate in conto sospeso con la Banca d'Italia.

Fonte: elaborazioni Ragioneria generale dello Stato

Tavola 4 - Residui passivi perenti in conto patrimonio e di nuova formazione, per Titoli di spesa. Anni 2012-2014. Milioni di euro.

Residui passivi perenti:	Consistenza dei residui perenti in conto patrimonio*		
	2012	2013	2014
Totale spesa corrente	51.378,0	54.969,8	46.249,2
<i>di cui: Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche</i>	35.214,4	40.266,6	35.138,1
Totale spesa in conto capitale	44.064,4	41.712,5	37.438,6
<i>di cui: Contributi agli investimenti</i>	16.981,4	16.910,1	16.270,3
Totale**	95.442,3	96.682,2	83.687,9
Residui passivi perenti:	Residui di nuova formazione		
	2012	2013	2014
Totale spesa corrente	15.998,1	9.542,7	5.390,7
<i>di cui: Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche</i>	13.976,2	8.562,9	4.592,3
Totale spesa in conto capitale	5.354,4	2.189,9	1.904,9
<i>di cui: Contributi agli investimenti</i>	1.969,1	719,5	1.330,6
Totale**	21.352,5	11.732,6	7.295,6

Note: * Il valore della consistenza dei residui perenti s'intende al 31/12 di ciascun anno. **Non comprende il Titolo III - Rimborso passività finanziarie.

Fonte: elaborazioni Ragioneria generale dello Stato.

Ulteriori proposte di modifica normativa del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 in materia di controllo di regolarità amministrativa e contabile.

A) CONTROLLO PAGAMENTI STIPENDIALI

D.Lgs. 30/06/2011, n. 123 Art. 5 Atti sottoposti al controllo preventivo

TESTO VIGENTE

d) atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio;

1) Proposta di modifica all'art 5, comma 2, (modifiche alla lettera d) :

d) "atti relativi alle modifiche della posizione giuridica o della base stipendiale del personale statale in servizio".

D.Lgs. 30/06/2011, n. 123 Art. 11 -Atti sottoposti al controllo successivo e soggetti obbligati.

TESTO VIGENTE

Comma 1

Sono sottoposti al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile i seguenti atti:

a) rendiconti amministrativi relativi alle aperture di credito alimentate con fondi di provenienza statale resi dai funzionari delegati titolari di contabilità ordinaria e speciale;

b) rendiconti amministrativi resi dai commissari delegati titolari di contabilità speciale di cui all'articolo 5, comma 5-bis, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, nonché da ogni altro soggetto gestore, comunque denominato;

c) rendiconti amministrativi afferenti a un'unica contabilità speciale alimentata con fondi di provenienza statale e non statale per la realizzazione di accordi di programma;

d) ogni altro rendiconto previsto da specifiche disposizioni di legge;

e) conti giudiziali.

2) Introduzione della lettera f) all'articolo 11, comma 1

f) ordini collettivi di pagamento relativi alle competenze fisse ed accessorie del personale centrale e periferico dello Stato, erogate in modalità unificata ai sensi dell'articolo 2, comma 197 della legge 23 dicembre 2009, n.191, e successive modificazioni e integrazioni.

3) Introduzione di un comma all'articolo 11, dopo il comma 3:

3-bis: "Nelle ipotesi di cui alla lettera f) , agli ordini collettivi di pagamento, emessi in esecuzione dei provvedimenti amministrativi di cui all'articolo 5, comma 2, lettere c), d), viene dato corso sotto la diretta responsabilità dell'amministrazione ordinante. Gli uffici di controllo verificano i flussi dei pagamenti erogati e segnalano alle amministrazioni titolari delle partite stipendiali le eventuali irregolarità riscontrate. A questi fini gli uffici di controllo hanno accesso a tutti gli applicativi informatici ed ai database in uso per il pagamento delle competenze fisse ed accessorie del personale e possono richiedere ogni altro atto o documento ritenuto necessario".

B) CONTROLLO A CAMPIONE:

D.Lgs. 30/06/2011, n. 123 - Art. 12 Programma di controllo

TESTO VIGENTE

Comma 1.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile dei rendiconti di cui all'*articolo 11*, comma 1, lettera a), può essere esercitato secondo un programma elaborato sulla base dei criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. In ogni caso, il programma deve ricomprendere i rendiconti assoggettati annualmente al controllo della Corte dei conti.

1) Proposta di modifica all'art 12, comma 1:

~~“Il controllo di regolarità amministrativa e contabile dei rendiconti di cui all'*articolo 11*, comma 1, lettere a), b), c) , nonché dei pagamenti di cui alla lettera f), può essere esercitato secondo un programma elaborato sulla base dei criteri definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. In ogni caso, il programma deve ricomprendere i rendiconti assoggettati annualmente al controllo della Corte dei conti.(frase cancellata perché da abrogare)~~

C) PRINCIPIO NON DUPLICAZIONE TRA CONTROLLI PREVENTIVI E CONTROLLI SUCCESSIVI:

D.Lgs. 30/06/2011, n. 123 Art. 5 Atti sottoposti al controllo preventivo,

TESTO VIGENTE

comma 2

Sono in ogni caso soggetti a controllo preventivo i seguenti atti:

- a) atti soggetti a controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti;
- b) decreti di approvazione di contratti o atti aggiuntivi, atti di cottimo e affidamenti diretti, atti di riconoscimento di debito;
- c) provvedimenti o contratti di assunzione di personale a qualsiasi titolo;
- d) atti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale statale in servizio;
- e) accordi in materia di contrattazione integrativa, di qualunque livello, intervenuti ai sensi della vigente normativa legislativa e contrattuale. Gli accordi locali stipulati dalle articolazioni centrali e periferiche dei Ministeri sono sottoposti al controllo da parte del competente Ufficio centrale del bilancio;
- f) atti e provvedimenti comportanti trasferimenti di somme dal bilancio dello Stato ad altri enti o organismi;
- g) atti e provvedimenti di gestione degli stati di previsione dell'entrata e della spesa, nonché del conto del patrimonio;
- g-bis) contratti passivi, convenzioni, decreti ed altri provvedimenti riguardanti interventi a titolarità delle Amministrazioni centrali dello Stato, cofinanziati in tutto o in parte con risorse dell'Unione europea, ovvero aventi carattere di complementarità rispetto alla programmazione dell'Unione europea, giacenti sulla contabilità del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183. Restano ferme le disposizioni della legge 25 novembre 1971, n. 1041, per la rendicontazione dei pagamenti conseguenti agli atti assoggettati al controllo di cui al periodo precedente

1) Proposta di riformulazione dell'articolo 5, con introduzione del comma 3-bis:

Comma 3-bis:

“Gli atti di cui al comma 2, lettere a), b), c), sono assoggettati unicamente al controllo successivo qualora facenti parte di una delle rendicontazioni previste dall’articolo 11, comma 1, lettere a), b), c).⁽¹⁵⁾. E’ fatto salvo quanto previsto dall’articolo 11, comma 5.

[La proposta ha lo scopo chiarire che qualora gli atti di cui all’art. 5, lettere a), b), c), siano contenuti in un rendiconto del FD, essi saranno controllati solo in occasione del controllo del rendiconto].

Le modifiche riguardano in dettaglio:

A) la trasformazione delle modalità di controllo dei **pagamenti stipendiali fissi ed accessori** erogati al personale gestito da NOIPA, da preventivo a successivo; le semplificazioni derivanti dalle modifiche normative proposte sono finalizzate a rendere i controlli stipendiali del personale maggiormente coerenti con il potenziamento in atto del bilancio di cassa ed avranno un effetto molto positivo sia a vantaggio delle Amministrazioni interessate, che nei riguardi degli Uffici Centrali di Bilancio, in particolare modo per quelli presso i Dicasteri Interno, Difesa, MEF, MIT, Giustizia.

Per tali UCB, infatti, le modifiche proposte appaiono di vitale importanza, in considerazione della circostanza che i rispettivi Ministeri hanno di recente accentrato le operazioni di pagamento stipendiale (cedolino unico) con la conseguenza di determinare lo spostamento del controllo dalle sedi periferiche (RTS) agli UCB, con un forte rallentamento delle attività dei suddetti uffici di controllo e con il rischio in alcuni casi di provocare ritardi nei pagamenti. La modifica è inoltre intesa a chiarire che la previsione di **controllo preventivo** di cui all’art. 5, comma 2 del Dlgs 123 del 2011, **non riguarda alcune tipologie di atti comportanti scarso o inesistente effetto finanziario**; per tali atti di minore importanza, quali le assenze del personale, le aspettative, i congedi, le domande di part time, etc etc., l’analisi del rischio è bassissima. Trattasi in definitiva di controlli formali su atti che vengono attualmente svolti senza eccezioni e con notevole dispendio di risorse, a causa della formulazione letterale del vigente testo, del quale, pertanto, si propone un affinamento. In definitiva, con le modifiche proposte, il comma 2 risulterà più coerente con il precedente comma 1, in quanto **si mantengono in modalità di controllo preventivo solo gli atti dai quali deriva un effetto finanziario**, ossia gli atti con cui si modificano gli elementi del calcolo del trattamento stipendiale fisso ed accessorio (progressioni di carriera e simili).

Allo stato attuale il controllo del trattamento economico principale avviene -di fatto- quando il titolo di pagamento è già passato in Banca d’Italia, mentre per il trattamento accessorio vige una validazione formale preventiva da parte degli UCB e delle RTS. Con le modifiche proposte, quindi, entrambi i trattamenti del personale (il cui pagamento avviene, appunto, mediante il c.d. cedolino unico) sono sottoposti alla medesima tipologia di controllo di tipo successivo-concomitante, con affidamento della prerogativa agli uffici di Ragioneria di segnalare alle Amministrazioni i casi di errori o irregolarità ai fini del recupero nei confronti dei beneficiari. In questo senso si stima un basso grado di rischio, dal momento che eventuali indebiti pagamenti saranno facilmente recuperabili trattandosi di personale in servizio continuativo.

¹⁵ Trattasi dei seguenti rendiconti:

- a) rendiconti amministrativi relativi alle aperture di credito alimentate con fondi di provenienza statale resi dai funzionari delegati titolari di contabilità ordinaria e speciale;
- b) rendiconti amministrativi resi dai commissari delegati titolari di contabilità speciale di cui all’articolo 5, comma 5-bis, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, e successive modificazioni, nonché da ogni altro soggetto gestore, comunque denominato;
- c) rendiconti amministrativi afferenti a un’unica contabilità speciale alimentata con fondi di provenienza statale e non statale per la realizzazione di accordi di programma.

B) la seconda proposta implementa la possibilità di effettuare campionamenti nella fase del controllo successivo, finora limitata ad un ristretto numero di rendiconti; ovviamente l'astratta possibilità di procedere con la tecnica del campionamento non comporta una dismissione del controllo successivo, bensì una maggiore selettività verso i rendiconti maggiormente significativi, peraltro rimanendo ferma la competenza ad individuare i criteri del campione in capo al Ministro dell'economia e delle finanze.

C) l'introduzione del principio della non duplicazione tra controllo preventivo e controllo successivo è intesa ad evitare, ad esempio, che un medesimo contratto possa essere controllato in modalità preventiva e poi in modalità successiva, a corredo del rendiconto, cosa che a volte accade ove si interpreti in modo non corretto quanto disposto dall'articolo 5, comma 2, del Dlgs 123/2011 (si tratta in sostanza del controllo dei cd. atti-presupposto nel caso in cui la gestione è di tipo delegato, quindi anche i relativi pagamenti sono contenuti nei rendiconti presentati da Funzionari delegati).