



LA RIFORMA DELLA CONTABILITÀ E DELLA FINANZA PUBBLICA

Novità, riflessioni e prospettive

2008

2009

2010

2011





MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

La riforma della contabilità e della finanza pubblica

Novità, riflessioni e prospettive

Roma, aprile 2010

INDICE

Premessa	1
CAPITOLO 1 - Principi di coordinamento e armonizzazione della finanza pubblica	3
1.1 - I principi di coordinamento e l'ambito di applicazione.....	3
1.2 - L'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili.....	6
1.2.1 - I principi di delega.....	9
1.2.2 - La contabilità economico-patrimoniale.....	13
1.2.3 - Il processo di armonizzazione per Regioni ed Enti locali	16
APPENDICE AL CAPITOLO 1	19
CAPITOLO 2 - La programmazione economica e finanziaria	20
2.1 - Lo schema previgente: i motivi della riforma	20
2.2 - Il ciclo della programmazione, i documenti e la definizione degli obiettivi.....	22
2.3 - La manovra di finanza pubblica.....	26
2.3.1 - La Legge di stabilità.....	27
2.3.2 - La Legge di bilancio	28
2.4 - I Provvedimenti collegati.....	29
APPENDICE AL CAPITOLO 2	31
CAPITOLO 3 - Controllo e monitoraggio dei conti pubblici	34
3.1 - Il monitoraggio e il controllo dei conti.....	34
3.2 - Il controllo parlamentare	36
3.3 - La banca dati unitaria delle PA.....	37
3.3.1 - Finalità della banca dati unitaria.....	37
3.3.2 - Le prospettive e gli sviluppi futuri	40
3.4 - La copertura finanziaria delle leggi	41
3.4.1 - Le modalità di copertura finanziaria delle leggi.....	41
3.4.2 - La copertura sui saldi di finanza pubblica.....	41
3.4.3 - La relazione tecnica	42
3.4.4 - La clausola di salvaguardia.....	43
APPENDICE AL CAPITOLO 3	48
CAPITOLO 4 - Programmazione dei flussi di cassa	49
4.1 - Definizione dei saldi	49
4.2 - La gestione delle disponibilità liquide del Ministero dell'economia e delle finanze	52
4.3 - La programmazione finanziaria.....	55
4.4 - Il ricorso al mercato delle pubbliche amministrazioni pubbliche	56
APPENDICE AL CAPITOLO 4	58
CAPITOLO 5 - Bilancio dello Stato	59

5.1 - La struttura e il processo di bilancio	59
5.1.1 - La struttura del bilancio	59
5.1.2 - Il processo di formazione del bilancio	63
5.2 - Le principali novità	65
5.2.1 - La triennialità del bilancio.....	65
5.2.2 - La maggiore flessibilità	66
5.2.3 - I contenuti informativi (la nota integrativa; la scheda programma; gli allegati)	68
5.3 - Il Rendiconto Generale dello Stato	71
5.4 - La delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio.....	73
5.4.1 - Il completamento della riorganizzazione del bilancio per Missioni e Programmi	73
5.4.2 - L'introduzione della programmazione triennale e adozione di accordi triennali.....	75
5.4.3 - Gli ulteriori elementi di trasparenza del bilancio	78
5.5 - La delega per il passaggio al bilancio di sola cassa.....	80
5.5.1 - La sperimentazione.....	82
APPENDICE AL CAPITOLO 5	85
CAPITOLO 6 - Analisi e valutazione della spesa	88
6.1 - I Nuclei di valutazione della spesa	88
6.2 - La delega per il potenziamento del processo di analisi e valutazione della spesa	92
6.3 - La delega per la razionalizzazione delle procedure di spesa per la realizzazione di opere pubbliche	93
APPENDICE AL CAPITOLO 6	96
CAPITOLO 7 - Controlli di ragioneria e testo unico.....	97
7.1 - Il sistema dei controlli di finanza pubblica	97
7.2 - Le deleghe in materia di controlli.	99
7.3 - Il testo unico delle disposizioni in materia di contabilità dello Stato e di tesoreria.	100
APPENDICE AL CAPITOLO 7	101
CAPITOLO 8 - Considerazioni finali	102
BIBLIOGRAFIA.....	105
APPENDICE Testo a fronte Legge n. 468 del 1978 – Legge n. 196 del 2009.....	107

INDICE DEI RIQUADRI

Riquadro 1.1 - Il settore delle amministrazioni pubbliche (s.13) secondo i conti nazionali.....	4
Riquadro 1.2 - Il quadro dei sistemi contabili nella P.A.	6
Riquadro 1.3 - La classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche COFOG (Classification Of Functions Of Government)	11
Riquadro 1.4 - Contabilità finanziaria, economico-patrimoniale ed analitica	14
Riquadro 1.5 - L'avvio del processo di armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli enti locali nella fase di attuazione della legge n. 42 del 2009	17
Riquadro 4.1 - Esperienze internazionali: i casi di Francia e Germania	54
Riquadro 5.1 – Articolazione delle strutture amministrative, delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato tra il 2008 e il 2010.....	60
Riquadro 5.2 – Il processo di bilancio top-down e l'applicazione dei tetti di spesa	76
Riquadro 5.3 – I fondi da ripartire.....	78
Riquadro 6.1 – Le esperienze recenti di analisi e valutazione della spesa.....	88
Riquadro 6.2 – La Programmazione del bilancio e i nuclei di analisi e valutazione della spesa	89
Riquadro 6.3 – La composizione dei nuclei di analisi e valutazione della spesa.....	91
Riquadro 7.1 - Il controllo preventivo degli Uffici di Ragioneria	98

INDICE DELLE TAVOLE

CAPITOLO 1 - Principi di coordinamento e armonizzazione della finanza pubblica.....	3
Tavola 1.1 – Spesa primaria consolidata delle amministrazioni pubbliche	5
Tavola 1.2 – Sintesi del quadro normativo del sistema di contabilità pubblica.....	7
Tavola 1.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell’attuazione della legge n. 196 del 2009	19
Tavola 1.A.2 - Quadro dei Documenti e delle Relazioni previste ai sensi della legge n. 196 del 2009	19
CAPITOLO 2 - La programmazione economica e finanziaria	20
Tavola 2.1 – Gli strumenti della programmazione (art. 7, legge n. 196 del 2009).....	22
Tavola 2.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell’attuazione della legge n. 196 del 2009	31
Tavola 2.A.2 - Quadro dei Documenti e delle Relazioni previste ai sensi della legge n. 196 del 2009	31
CAPITOLO 3 - Controllo e monitoraggio dei conti pubblici	34
Tavola 3.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell’attuazione della legge n. 196 del 2009	48
CAPITOLO 4 - Programmazione dei flussi di cassa	49
Tavola 4.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell’attuazione della legge n. 196 del 2009	58
CAPITOLO 5 - Bilancio dello Stato	59
Tavola 5.1 - La ripartizione percentuale della spesa per Missioni e Amministrazioni. Legge di Bilancio 2010.	60
Tavola 5.2 - Strutture amministrative, missioni e programmi – (Legge di Bilancio).....	62
Tavola 5.3 – Missione Fondi da ripartire per Ministero. Legge di bilancio 2010. (milioni di euro)	79
Tavola 5.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell’attuazione della legge n. 196 del 2009	85
Tavola 5.A.2 - Quadro dei Documenti e delle Relazioni previste ai sensi della legge n. 196 del 2009	85
CAPITOLO 6 - Analisi e valutazione della spesa	88
Tavola 6.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell’attuazione della legge n. 196 del 2009	96
CAPITOLO 7 - Controlli di ragioneria e testo unico.....	97
Tavola 7.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell’attuazione della legge n. 196 del 2009	101

INDICE DEI GRAFICI

CAPITOLO 2 - La programmazione economica e finanziaria	20
Grafico 2.1 – Saldo netto da finanziare: differenza tra progetto di bilancio e Legge di bilancio (netto regolazioni contabili e debitorie; milioni di euro)	21
Grafico 2.2 - Ciclo e strumenti della programmazione	25
CAPITOLO 3 - Controllo e monitoraggio dei conti pubblici	34
Grafico 3.1 - La Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche.....	39
Grafico 3.2 - Processo di definizione e applicazione della clausola di salvaguardia	44
Grafico 3.3 - Il processo di definizione della clausola di salvaguardia	46
CAPITOLO 5 - Bilancio dello Stato	59
Grafico 5.1 - La struttura del bilancio.....	63
Grafico 5.2 - Il processo di formazione del bilancio	64
CAPITOLO 6 - Analisi e valutazione della spesa	88
Grafico 6.1 – Il ciclo di programmazione e l’analisi della spesa: una ipotesi di applicazione	90

Premessa

La legge 196 del 2009 è intervenuta organicamente sui temi del bilancio e del governo della finanza pubblica, da un lato, aggiornando molte delle disposizioni della legge 468 del 1978 che, di fatto, non risultavano più adeguate ad assicurare la necessaria coerenza tra le norme di contabilità e le innovazioni che nel corso degli ultimi anni hanno interessato il nostro ordinamento e assetto istituzionale; dall'altro, introducendo nuovi strumenti e istituti contabili allo scopo di perseguire gli obiettivi di trasparenza e di coordinamento che la stessa legge di riforma si prefigge.

Tra questi cambiamenti, ha assunto un ruolo di primo piano l'avvio di un processo che ha visto il nostro Paese aderire ad un sistema di vincoli di bilancio sovranazionali e impegnarsi nel progressivo decentramento della gestione delle risorse pubbliche e delle corrispondenti fonti di finanziamento. Tale processo pone naturali problemi di coordinamento tra lo Stato centrale - che risponde degli impegni assunti in ambito comunitario - e i livelli di governo decentrati, i quali condividono questa responsabilità principalmente sulla base di un sistema di regole che costituiscono il cosiddetto Patto di stabilità interno.

I tempi quindi erano ormai maturi per disegnare la nuova architettura di un processo di finanza pubblica coordinato e condiviso tra i diversi attori coinvolti, caratterizzato da un quadro normativo organico per l'intero aggregato delle amministrazioni pubbliche, tale da consentire il superamento della frammentazione espressa dal sistema di regole previgente.

Il processo di programmazione economica e di bilancio andava riorganizzato in modo da includervi anche i parametri di riferimento assunti in ambito europeo. Era inoltre necessario rafforzare il coinvolgimento delle amministrazioni decentrate e costruire un più immediato collegamento tra la finalizzazione degli stanziamenti di bilancio e gli obiettivi perseguiti con le politiche adottate.

Aumenta, di conseguenza, l'attenzione verso la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche come fattori di sostegno allo sviluppo economico e di garanzia della stabilità finanziaria. La ricerca di una maggiore efficienza del settore pubblico si pone, infatti, quale presupposto per un più elevato grado di efficienza dell'intero sistema paese.

In questo contesto era necessario modificare il modello gestionale del bilancio dello Stato, rinnovando il suo processo di gestione e di controllo e ampliando l'orizzonte dagli aspetti autorizzatori, che pure permangono di fondamentale importanza nel nostro sistema, a quelli legati alla valutazione dei risultati in termini di efficienza e di efficacia della spesa.

Il Ragioniere Generale dello Stato

Mario Cunto

CAPITOLO 1 - Principi di coordinamento e armonizzazione della finanza pubblica

1.1 - I principi di coordinamento e l'ambito di applicazione

Le riforme istituzionali ed economiche degli ultimi venti anni hanno reso evidente la necessità di sottoporre ad una profonda revisione i cardini del nostro sistema di governo della finanza pubblica. In particolare, si è posta l'esigenza di assicurare il coordinamento tra le politiche e gli obiettivi perseguiti dai diversi livelli di governo in un contesto in cui il ruolo degli enti territoriali diviene sempre più rilevante. Questa esigenza è stata rafforzata dalla contestuale necessità di rispettare i vincoli di bilancio assunti in ambito europeo, che come noto riguardano l'intero aggregato delle amministrazioni pubbliche.

Con la sottoscrizione del Trattato di Maastricht, l'Italia si è impegnata a mantenere il proprio bilancio pubblico in una situazione di sostanziale pareggio¹ e a raggiungere e consolidare il proprio livello di debito pubblico entro un valore tale da garantire la sostenibilità del sistema finanziario europeo e la stabilità della moneta unica.

Nello stesso tempo si è rafforzato il ruolo delle amministrazioni decentrate. Tale percorso ha interessato tutti gli aspetti della gestione delle risorse pubbliche. Ad una prima riforma, con cui si è attuato il decentramento amministrativo di alcune funzioni, è seguita la riforma del Titolo V della Costituzione, con cui si è rivista sostanzialmente l'attribuzione delle competenze istituzionali nella produzione e nella erogazione dei servizi pubblici tra i diversi livelli di governo. Recentemente, con la legge di attuazione del federalismo fiscale, legge n. 42 del 2009², si è disposta la conseguente definizione delle relative fonti di finanziamento.

Le riforme di questi anni non sono state, tuttavia, accompagnate da una corrispondente modifica dei processi decisionali, né supportate da un adeguamento dei sistemi contabili tali da consentire di programmare le politiche e l'evoluzione della finanza pubblica in un sistema che consentisse di realizzare una forte coerenza interna e un organico quadro d'insieme. Lo scarso coinvolgimento delle amministrazioni decentrate nella fase di predisposizione della programmazione economica e finanziaria, la mancanza di una diretta evidenza del raccordo tra gli obiettivi di bilancio assunti a livello europeo e quelli assegnati ai livelli di governo territoriali – principalmente con il Patto di stabilità interno – e la coesistenza di diversi "sistemi di bilancio" tra livelli di governo, e all'interno degli stessi, rappresentano alcuni dei motivi che hanno reso complessa la gestione della finanza pubblica nel corso di questo periodo.

¹ Il limite del 3 per cento di indebitamento annuo è infatti stabilito per consentire il funzionamento degli stabilizzatori automatici nelle fasi cicliche avverse e il finanziamento in disavanzo di una quota sostenibile di investimenti pubblici.

² Legge 5 maggio 2009, n. 42. Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, legge n. 196 del 2009³, interviene su questi aspetti. Ad essi è dedicato il primo Titolo della legge, a riconoscimento del fatto che essi rappresentano le basi per il governo unitario della finanza pubblica.

Va in questa direzione l'estensione dell'ambito di applicazione della legge di contabilità dal solo bilancio dello Stato al complesso delle amministrazioni pubbliche. L'elenco dei soggetti che compongono tale aggregato è predisposto annualmente dall'ISTAT che provvede, con proprio provvedimento, alla loro ricognizione. Detto elenco è pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale entro il 31 luglio di ogni anno.

L'individuazione dei soggetti appartenenti alle amministrazioni pubbliche (unità istituzionali) avviene sulla base delle definizioni previste dai regolamenti comunitari relativi al sistema di conti nazionali, che rappresenta il quadro di riferimento quantitativo per l'applicazione della procedura sui deficit eccessivi. Ciò consente l'applicazione della nuova normativa di contabilità allo stesso insieme di soggetti che concorrono a definire i risultati di bilancio sottoposti alla verifica delle autorità europee e di superare la frammentazione che caratterizzava il precedente assetto normativo.

Le disposizioni dettate dalla legge n. 196 costituiscono, per il complesso delle amministrazioni pubbliche, i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione. In tale quadro devono, infatti, trovare una declinazione più puntuale quei principi di coordinamento, della finanza pubblica e del sistema tributario, che la legge n. 42 disciplina in particolare per le amministrazioni decentrate. Le disposizioni previste dalle due leggi si applicano anche alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto di quanto stabilito dai rispettivi statuti.

Il coordinamento della finanza pubblica, affinché possa risultare efficace, presuppone la disponibilità di informazioni contabili tra loro raccordabili in maniera trasparente e tempestiva. Tale esigenza assume particolare rilievo nella legge di riforma della contabilità. A questo scopo è previsto all'articolo 1 che "le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, sulla base dei principi dell'armonizzazione dei bilanci pubblici". Tali principi trovano una puntuale trattazione nel successivo articolo 2 e risultano anch'essi riferiti all'intero settore delle amministrazioni pubbliche, sebbene con differenti procedure.

Riquadro 1.1 - Il settore delle amministrazioni pubbliche (s.13) secondo i conti nazionali

Il settore delle Amministrazioni pubbliche comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, al cui finanziamento si provvede prevalentemente mediante versamenti obbligatori effettuati da unità comprese in altri settori, ovvero tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese⁴.

A sua volta, il settore delle "Amministrazioni Pubbliche" si articola in quattro sottosettori:

³ Legge 31 dicembre 2009, n. 196. Legge di contabilità e finanza pubblica.

⁴ Cfr. SEC 95, par. 2.68.

- *amministrazioni centrali, comprendente tutti gli organi amministrativi dello Stato e gli altri enti centrali la cui competenza si estende normalmente alla totalità del territorio, esclusi gli enti di previdenza e assistenza sociale*⁵;

- *amministrazioni di Stati federati*⁶, *comprendente unità istituzionali distinte che esercitano alcune delle funzioni amministrative ad un livello inferiore a quello delle amministrazioni centrali e superiore a quello delle unità istituzionali amministrative a livello locale*⁷;

- *amministrazioni locali, comprendente gli enti pubblici territoriali la cui competenza si estende a una parte limitata del territorio, esclusi gli enti locali di previdenza e assistenza sociale*⁸;

- *enti di previdenza e assistenza sociale, comprendente tutte le unità istituzionali centrali, di Stati federati e locali, la cui attività principale consiste nell'erogare prestazioni sociali che rispondono ai due seguenti criteri: 1) in forza di disposizioni legislative o regolamentari, determinati gruppi della popolazione sono tenuti a partecipare al regime o a versare contributi; 2) le amministrazioni pubbliche sono responsabili della gestione dell'istituzione, per quanto riguarda la fissazione o l'approvazione dei contributi e delle prestazioni*⁹.

Quale indicazione del peso che in Italia assumono tali sottosettori, si riporta nella tavola seguente la ripartizione della spesa primaria consolidata delle amministrazioni pubbliche per gli anni 2006-2008. Tali dati fanno riferimento all'edizione 2009 dei conti delle amministrazioni pubbliche.

Tavola 1.1 – Spesa primaria consolidata delle amministrazioni pubbliche

	2006		2007		2008	
	milioni di euro	%	milioni di euro	%	milioni di euro	%
Amministrazioni pubbliche	661.725	100,0	670.580	100,0	694.032	100,0
Amministrazioni centrali	182.927	27,6	176.967	26,4	175.553	25,3
Amministrazioni locali	225.975	34,1	228.174	34	239.557	34,5
Enti di previdenza	252.823	38,2	265.439	39,6	278.922	40,2

⁵ Cfr. SEC 95, par. 2.72.

⁶ Tale livello di articolazione non è presente nella configurazione dell'amministrazione pubblica italiana.

⁷ Cfr. SEC 95, par. 2.72.

⁸ Cfr. SEC 95, par. 2.73.

⁹ Cfr. SEC 95, par. 2.74.

1.2 - L'armonizzazione dei sistemi e degli schemi contabili

La legge n. 196 assegna un ruolo centrale all'armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche ed affida alla legislazione delegata, da emanarsi entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, il compito di definire gli schemi di bilancio, nonché i relativi termini di presentazione e di approvazione in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica. I sistemi e gli schemi di bilancio devono essere raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi (articolo 2, comma 1).

Nel contesto istituzionale italiano, l'armonizzazione deve garantire la leggibilità e la trasparenza delle informazioni contenute nel bilancio pubblico e consentire il superamento della frammentazione degli schemi e dei principi adottati dai vari soggetti istituzionali che compongono l'aggregato di riferimento della finanza pubblica¹⁰.

La legge n. 196 individua l'ambito di applicazione della legislazione delegata nel settore delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle regioni e degli enti locali, per i quali è previsto comunque, nel processo di attuazione del federalismo fiscale, un apposito decreto legislativo ispirato a principi analoghi a quello della richiamata legge, con percorsi e tempi di attuazione coerenti. Il raccordo tra i due processi è assicurato dal coordinamento tra il Comitato dei principi contabili¹¹ e la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) di cui all'articolo 4 della legge n. 42 del 2009. La necessità di procedere attraverso la condivisione dei risultati raggiunti dai due diversi organismi è già stata sottolineata dal gruppo di lavoro relativo ai "Bilanci delle regioni e degli enti locali" costituito nell'ambito della COPAFF.

L'articolo 2 della nuova legge di contabilità detta i principi e i criteri a cui il legislatore delegato dovrà attenersi; individua un insieme di strumenti informativi che dovranno essere attivati; stabilisce il parziale rinnovo degli schemi esistenti, l'introduzione di nuovi schemi e l'integrazione delle informazioni oggi disponibili.

Riquadro 1.2 - Il quadro dei sistemi contabili nella P.A.

L'esigenza di armonizzazione dei bilanci pubblici è connessa alla disomogeneità dei diversi ordinamenti contabili vigenti per le amministrazioni pubbliche. Essi sono costituiti da un insieme stratificato di norme giuridiche ed amministrative che danno luogo, a volte, a differenze non solo in senso verticale, tra comparti differenti della pubblica amministrazione, ma anche in senso orizzontale, all'interno dello stesso comparto¹². Il complessivo quadro normativo (non esaustivo) del nostro sistema di contabilità pubblica viene schematizzato nella tabella che segue.

¹⁰ Cfr. D'Amore, M. (2008), *The Usefulness of a Holistic Approach for Harmonizing Government Accounting Systems*, in D'Amore M. (a cura di), "The Harmonization of Government Accounting and the Role of IPSAS", Milano, McGraw-Hill.

¹¹ Istituito dall'articolo 2, comma 7 della legge n. 196 con il compito predisporre gli schemi di decreti legislativi di armonizzazione.

¹² Cfr. B. Mazzotta, e A. Passaro (2008), *L'armonizzazione contabile in Italia: stato dell'arte e tendenze evolutive nella prospettiva della Ragioneria Generale dello Stato*, in D'Amore M. (a cura di), "The Harmonization of Government Accounting and the Role of IPSAS", Milano, McGraw-Hill.

Tavola 1.2 – Sintesi del quadro normativo del sistema di contabilità pubblica

Amministrazioni pubbliche	Normativa di riferimento
Stato	R.D. 2440/1923; R.D. 827/1924; L. 94/1997; D. Lgs. 279/1997, L. 196/2009
Regioni	L. 335/1976; D.Lgs. 76/2000; D. Lgs 170/2006
Enti Locali	L. 142/1990; D.Lgs. 267/2000; D. Lgs 170/2006
Enti pubblici	L. 70/1975; D.P.R. 97/2003
Aziende ed enti del Servizio Sanitario Nazionale	L. 833/1978; D.Lgs. 502/1992; D.Lgs. 229/1999

Lo Stato

Nell'ambito dello Stato la gestione viene rilevata mediante un sistema di contabilità finanziaria, che prevede la registrazione per competenza giuridica e per cassa. Le classificazioni economica e quella funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione. Questo comporta che vengono adottate le classificazioni del SEC95, Sistema europeo dei conti nazionali e regionali.

Inoltre, è stato introdotto (D. Lgs. n. 279 del 1997) un sistema di contabilità economica analitica finalizzata alla rilevazione dei costi delle Amministrazioni centrali dello Stato, basato sui criteri della competenza economica.

Le Regioni

L'assetto contabile delle Regioni è simile a quello previsto per lo Stato e dunque imperniato su un sistema di contabilità a base finanziaria, con un bilancio redatto in termini di competenza e di cassa.

Dal punto di vista funzionale, il D. Lgs. n. 76 del 2000 ha previsto che le spese venissero classificate per funzioni obiettivo, con riguardo all'esigenza di definire le politiche regionali, mentre l'aspetto economico viene rappresentato a livello di capitolo. Ciascuna regione, sulla base delle competenze previste dall'articolo 117 della Costituzione, tuttavia, ha individuato autonomamente le proprie funzioni, generando in tal modo una proliferazione di schemi classificatori non confrontabili e/o raccordabili tra loro.

Gli Enti Locali

Gli Enti locali utilizzano un sistema di contabilità finanziaria, cui si affiancano, in fase di rendicontazione, i prospetti tipici della contabilità economico-patrimoniale (conto economico e conto del patrimonio). Essi adottano un bilancio di previsione finanziario redatto in termini di sola competenza finanziaria, in cui le fasi delle entrate e delle spese coincidono con quelle previste per lo Stato.

Il bilancio degli enti locali, sulla base di quanto previsto dal Testo unico degli enti locali approvato con D. Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), è articolato in Funzioni in relazione alle competenze svolte dagli stessi ed in Interventi in ragione della natura economica della spesa.

Allo stato attuale, sulla base degli schemi contabili previste dall'apposito Regolamento (DPR n. 194 del 1996) sono individuate puntualmente le funzioni degli enti locali; in particolare, sono previste 9 funzioni per le province, 12 per i comuni e 6 per le comunità montane.

Per quanto concerne la fase di rendicontazione, occorre rilevare che il TUEL, nell'individuare i prospetti tipici di bilancio, lascia ampia autonomia agli enti circa

l'individuazione del sistema di contabilità più idoneo a rappresentare le risultanze della gestione. L'evidenza empirica mostra come il risultato economico della gestione ed il connesso capitale di funzionamento sono ottenuti mediante opportune operazioni di riconciliazione dei dati finanziari, secondo i canoni della contabilità finanziaria estesa, mentre solo pochissime realtà hanno di fatto adottato un sistema di contabilità economico-patrimoniale mediante scritture in partita doppia.

Aziende ed enti del Servizio Sanitario Nazionale

Con la riorganizzazione del Sistema Sanitario Nazionale, mediante l'entrata in vigore del D. Lgs n. 502 del 1992, è stata introdotta per le aziende sanitarie e le aziende ospedaliere la contabilità economico patrimoniale in luogo della tradizionale contabilità finanziaria, prevedendo, pur con alcune peculiarità, un riferimento esplicito ai principi civilistici di bilancio.

In generale, è stata prevista la redazione di un bilancio preventivo economico annuale nel quale, per l'anno di riferimento, sono riportati l'ammontare dei costi di gestione ed ogni altro onere che le aziende sanitarie regionali prevedono di sostenere per il conseguimento dei loro fini istituzionali, nonché i ricavi o i proventi a qualsiasi titolo conseguibili e la quota del fondo sanitario spettante.

In apposito allegato al preventivo economico sono indicati, altresì, gli investimenti da attuare nell'anno di riferimento ed i connessi mezzi di finanziamento.

Gli enti in questione, poi, in analogia alle società private, sono obbligati a consuntivo a presentare il bilancio civilistico costituito da uno stato patrimoniale, un conto economico e una nota integrativa secondo schemi e modelli definiti per decreto dal Ministero della Salute.

La contabilità economico patrimoniale è utilizzata altresì da altri enti del SSN: Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS), Policlinici universitari e Istituti zooprofilattici sperimentali (IZS).

Al momento, i documenti contabili e di bilancio presentano una classificazione per voce economica non affiancata da una classificazione per finalità della spesa. Gli enti a fini conoscitivi compilano però un modello predisposto dal Ministero della Salute con cui vengono rilevati i costi per livelli di assistenza; tale articolazione dei costi può essere assimilata ad una contabilizzazione per programmi di spesa al pari di quella del Bilancio dello Stato, e comunque raccordabile con la Cofog. Tale modello viene compilato a partire da una contabilità analitica tenuta dagli enti a livello di singola struttura operativa.

Enti pubblici

Gli Enti pubblici presentano differenti profili sia in relazione alla loro natura giuridica che alle finalità cui sono preposti. Per quanto riguarda la rappresentazione contabile esistono situazioni in cui è presente la sola contabilità economica-patrimoniale, la sola contabilità finanziaria o, raramente entrambe con possibilità di riconciliazione tra le poste finanziarie e quelle economiche. Nello specifico il bilancio di previsione si articola in:

- preventivo finanziario, formulato in termini di competenza e cassa, che riporta la previsione delle entrate e delle uscite articolate per centri di responsabilità amministrativa;*
- preventivo economico, che riporta le misurazioni dei costi e dei proventi che, in via anticipata, si prevede di dover realizzare durante la gestione. Riporta altresì le poste economiche che non avranno nello stesso esercizio la manifestazione finanziaria e i valori delle utilità dei beni patrimoniali da impiegare nella gestione.*

In sede di consuntivo è prevista l'adozione di un rendiconto generale suddiviso in:

- conto del bilancio, che evidenzia le risultanze della gestione relativamente alle entrate e alle uscite del preventivo finanziario;*

- conto economico, redatto secondo le disposizioni civilistiche, che riporta le componenti positive e negative della gestione secondo il criterio della competenza economica (full accrual);

- stato patrimoniale, redatto secondo le disposizioni civilistiche, che espone tutte le attività e le passività dell'ente, con la dimostrazione dei punti di concordanza tra i valori finanziari e quelli economici;

- nota integrativa, riporta la descrizione dell'andamento della gestione, dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio ed ogni eventuale informazione utile alla comprensione dei dati contabili.

Dal punto di vista funzionale, il Regolamento di contabilità degli enti pubblici disciplinati dalla legge n. 70 del 1975, emanato con DPR n. 97 del 2003, prevede che le spese vengano ripartite in funzioni – obiettivo, individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative anche in termini di servizi e prestazioni resi ai cittadini. Tale classificazione, tuttavia, è presente solo qualora le funzioni-obiettivo dell'ente siano più di una, in tal caso essa viene riportata in un quadro contabile allegato al preventivo finanziario decisionale.

Tutti gli altri enti pubblici non rientranti nella citata legge, nell'adottare la propria regolamentazione contabile, fanno riferimento al predetto Regolamento recato dal citato DPR n. 97 del 2003.

1.2.1 - I principi di delega

Le regole contabili e il piano dei conti integrato

Il comune piano dei conti integrato (comma 2, lettera a)), insieme alle regole contabili uniformi, è lo strumento che, riconducendo ad una schema classificatorio comune tutte le operazioni attuate dai diversi enti, rende possibile il consolidamento e la costruzione di un conto aggregato per tutte le unità che lo adottano. Tale conto, applicato alle pubbliche amministrazioni, dovrà supportare le esigenze dell'analisi previsionale, gestionale e della rendicontazione.

Le regole internazionali¹³ prescrivono che il piano dei conti debba essere compatibile con l'obiettivo della funzione contabile, ovvero con la rilevazione cronologica e sistematica degli eventi di gestione, originari e derivati, per far fronte ad esigenze informative interne ed esterne. Esso deve essere costruito sulla base di una preventiva identificazione delle esigenze informative da soddisfare. Solo successivamente sarà possibile definirne la struttura, ossia la tipologia di conti da utilizzare con le relative modalità di aggregazione e di alimentazione. Andrebbe dunque individuata una struttura del piano dei conti che permetta di avere diversi livelli di aggregazione e di analiticità, a seconda delle diverse esigenze informative, indicando un livello di classificazione comune a tutte le istituzioni ed enti che compongono le amministrazioni pubbliche e livelli successivi che riflettano le specificità di ciascun comparto.

Nel definire quale sarà lo schema del piano dei conti al più alto livello di aggregazione sarà opportuno prendere in considerazione quelli già attualmente in uso per i bilanci degli enti

¹³ Cfr. International Accounting Standards (IAS) emanati dall'International Accounting Standards Board (IASB).

pubblici, tra cui quello del bilancio dello Stato, gli schemi SIOPE, quelli esistenti a livello internazionale (FMI, SNA2008, SEC95, ecc.), nonché gli schemi integrati già adottati da altri paesi.

Il comune piano dei conti dovrà risultare, inoltre, in linea con gli standard internazionali e consentire la costruzione di un conto consolidato secondo sistemi e schemi che siano raccordabili con quelli adottati in ambito europeo per la procedura sui deficit eccessivi. In questo schema, il piano dei conti dovrà coniugare tali esigenze con quelle proprie della contabilità pubblica tenendo conto delle specificità dei due sistemi¹⁴.

Oltre al piano dei conti integrato la legge prescrive anche l'adozione di principi e regole contabili uniformi. Alla loro individuazione dovrà provvedere il Comitato per i principi contabili, appositamente costituito nell'ambito della stessa norma. Anche in questo caso, potrà essere utile considerare i principi già presenti nel nostro ordinamento, eventualmente integrati con quelli desumibili in ambito SIOPE e con quelli utilizzati per la redazione dei conti nazionali e delle statistiche di finanza pubblica¹⁵. Di notevole interesse risultano essere anche i principi internazionali IPSAS, in quanto elaborati in maniera specifica per la contabilità delle pubbliche amministrazioni. Questi, attualmente utilizzati da Francia, Regno Unito, Australia, Nuova Zelanda, risultano coerenti con i principi contabili delle aziende private (IAS/IFRS) e appaiono raccordabili con i principi di tipo statistico-economico¹⁶.

Tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili

La legge prevede inoltre la "definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica". Tra queste rientrano le società pubbliche, quali ad esempio ANAS ed Equitalia, o enti di diritto pubblico come le Camere di Commercio. Tale schema di riclassificazione consentirà di rendere le informazioni contabili di questi enti coerenti con quelle delle amministrazioni pubbliche che adottano la contabilità finanziaria. Attraverso la predisposizione di una tabella di corrispondenza sarà associata a ciascuna voce elementare del bilancio civilistico una voce del piano dei conti adottato dalle stesse amministrazioni pubbliche.

Schemi di bilancio

La legge 196 fa riferimento all'"adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite"¹⁷. Si tratta, nella sostanza, di individuare per tutte le amministrazioni pubbliche una classificazione che ricalca quella già adottata per il bilancio dello Stato, prevedendone l'eventuale integrazione in relazione alle finalità istituzionali di tali enti che non trovassero adeguata rappresentazione. Tali esigenze dovranno essere considerate dal Comitato per i principi contabili che potrebbe anche assumere il compito di supportare le amministrazioni nell'individuazione delle missioni, ed eventualmente dei programmi più corrispondenti alle loro attività.

¹⁴ Per la produzione di un conto secondo i criteri SEC95 occorre, infatti, considerare oltre al perimetro determinato dal settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche, anche le regole di registrazione richieste dal SEC95 che sono basate sul principio *accrual* (competenza economica), e le operazioni/transazioni considerate secondo il SEC95.

¹⁵ Tra questi si ricordano: SEC95, SNA1993, GFSM2001 e Manuale sull'indebitamento e sul debito pubblico.

¹⁶ In proposito si segnala che l'Italia già partecipa all'organismo internazionale (IPSASB) che presiede all'elaborazione di tali principi.

¹⁷ Articolo 2, comma 2, punto c).

Relativamente alla coerenza con la classificazione COFOG, nel definire il livello di aggregazione a cui realizzare operativamente il raccordo, si dovrà tener conto di quanto indicato agli articoli 21 e 40 della legge n. 196. Il primo, già vigente, dispone che i programmi siano univocamente raccordati al secondo livello della classificazione COFOG (gruppi). Per i programmi relativi a più gruppi, deve essere indicata la relativa ripartizione percentuale. Il secondo articolo prevede che il raccordo tra i programmi e la classificazione COFOG, da attuarsi con successiva delega, debba avvenire al secondo livello di quest'ultima, non indicando in modo esplicito la possibilità di ricorrere a criteri di riparto. L'attuazione di tale delega potrà costituire l'occasione per valutare le modalità con cui disporre il raccordo tra i programmi e la classificazione COFOG di secondo livello.

La coerenza con i principi comunitari sotto l'aspetto funzionale riguarda, oltre alla classificazione COFOG, anche le classificazioni utilizzate nei conti satellite. Si tratta di conti che affiancano il nucleo centrale dei conti del SEC, esponendo in modo più analitico le informazioni relative ad alcune particolari funzioni (ad esempio protezione sociale, protezione dell'ambiente, turismo, ecc.) o fornendo informazioni supplementari su flussi e stock non-monetari.

Il riferimento alle classificazioni dei conti satellite assicura dunque – sempre secondo modalità armonizzate – la possibilità di esporre sia in fase di bilancio di previsione, sia in fase di consuntivo, informazioni focalizzate su specifiche funzioni garantendone la coerenza e la comparabilità con i conti costruiti a latere del SEC sulle funzioni stesse. Ciò consente di disporre, in modo integrato rispetto al bilancio e al rendiconto, di informazioni che sono normalmente oggetto di documenti separati e indipendenti, spesso non ben raccordabili allo stesso bilancio e rendiconto. Come si accennerà più avanti (cfr. par. 5.4), è proprio in questa ottica che la legge prevede l'elaborazione di uno specifico allegato al rendiconto generale delle amministrazioni dello Stato, con l'esposizione delle informazioni relative alla tutela dell'ambiente (articolo 36, comma 6).

Riquadro 1.3 - La classificazione delle funzioni delle amministrazioni pubbliche COFOG (Classification Of Functions Of Government)

La COFOG rappresenta una delle nomenclature usate dalla contabilità nazionale, basata sul Sec95 (Sistema europeo dei conti nazionali e regionali), per classificare la spesa dei settori istituzionali. Nello specifico la COFOG è relativa alla spesa delle Amministrazioni pubbliche, e permette di avere una chiave di lettura dell'attività dell'operatore pubblico, secondo le funzioni che tale spesa concorre a soddisfare, attraverso le spese sostenute per la produzione di servizi pubblici, per la redistribuzione attraverso i trasferimenti e per la fase dell'accumulazione del capitale. Si presenta come una categorizzazione esaustiva delle voci di spesa dell'operatore pubblico articolata in tre livelli di analisi:

- le divisioni o funzioni di 1° livello, che rappresentano i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni (Servizi generali delle pubbliche amministrazioni, Difesa, Ordine pubblico e sicurezza, Affari economici, Protezione dell'ambiente, Abitazioni e assetto territoriale, Sanità, Attività ricreative, culturali e di culto, Istruzione, Protezione sociale);*
- i gruppi o funzioni di 2° livello, che riguardano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche;*
- le classi o funzioni di 3° livello, che individuano singoli obiettivi in cui si articolano le aree di intervento, distinguendo i servizi a carattere collettivo da quelli a carattere individuale.*

Il gruppo COFOG relativo alle spese per la Ricerca e lo Sviluppo (R&S) e quello contenente le spese di tipo residuale, che non trovano una collocazione nei gruppi specifici ("n.a.c." = non altrove classificato), sono presenti in ciascuna delle dieci divisioni.

La necessità di ricorrere per il bilancio dello Stato a una classificazione funzionale standardizzata secondo criteri di contabilità nazionale in materia di finanza pubblica non costituisce un elemento di novità. Già la riforma del 1997 (la cd. Riforma Ciampi, legge n. 94/1997) stabiliva il principio generale secondo cui le funzioni obiettivo della spesa dovessero adottare classificazioni economiche e funzionali conformi ai criteri della contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione. Lo stesso principio veniva esteso alle altre Amministrazioni regionali nel decreto legislativo n. 76/2000, per assicurare il coordinamento tra bilancio dello Stato e bilanci regionali.

Tuttavia la classificazione funzionale che, a differenza della classificazione relativa alla natura economica della spesa, non ha ripercussioni dirette sulla gestione, ha scontato un trattamento disomogeneo tra le amministrazioni nel corso del tempo, soprattutto nel caso di capitoli di bilancio comprensivi di varie finalità in cui si tende a privilegiare l'unitarietà gestionale delle spese. La classificazione COFOG è infatti particolarmente adatta per confronti a livello internazionale, ma non sempre riesce a cogliere le specificità delle singole realtà nazionali in termini delle caratteristiche dei beneficiari di determinati servizi o di modalità di intervento della pubblica amministrazione, a meno che non si faccia ricorso al suo massimo livello di dettaglio.

Bilancio consolidato delle amministrazioni con le proprie aziende

La legge prevede l'adozione del bilancio consolidato delle amministrazioni con le proprie aziende, società ed altri organismi controllati, secondo uno schema tipo definito dal Ministero dell'economia e delle finanze.

La norma risponde all'esigenza di poter disporre di una rappresentazione esaustiva delle attività riconducibili alle amministrazioni pubbliche, siano esse svolte direttamente sia per il tramite di società controllate. Nel secondo caso, il solo bilancio dell'ente pubblico non restituisce, infatti, un quadro contabile sufficientemente dettagliato sulle spese sostenute per la produzione di tali servizi.

Il fenomeno delle esternalizzazioni dei servizi pubblici, in cui buona parte delle attività avviene attraverso società controllate, si è sviluppato in modo particolare nel settore degli enti locali di medio-grandi dimensioni, che si trovano così a ricoprire anche il ruolo di holding di società o gruppi societari preposti alla gestione dei servizi pubblici sul territorio locale.

È proprio in questo ambito che si sono già definite alcune esperienze nella costruzione di conti consolidati. In particolare, l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali presso il Ministero dell'interno ha già approfondito alcuni aspetti del consolidamento tra enti pubblici ed aziende controllate che potrebbe essere utile valutare ai fini dell'attuazione di questa norma di delega.

Definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici

Approfondite riflessioni dovranno essere maturate ai fini della definizione di un sistema di indicatori di risultato previsto dalla legge per tutte le amministrazioni pubbliche. In particolare, occorrerà stabilire: le metodologie attraverso cui integrare e migliorare gli indicatori già utilizzati per la misurazione delle attività e dei livelli dei servizi erogati dalle amministrazioni centrali dello Stato, nonché l'estensione della loro applicazione alle altre amministrazioni pubbliche. A tal fine, sarà utile considerare quanto verrà individuato nell'ambito del bilancio

dello Stato dalle Note integrative di cui all'articolo 21 comma 11 lettera a) punto 1 (cfr. par. 5.2.3) e coordinare l'individuazione degli indicatori con le disposizioni del decreto legislativo n. 150 del 2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

1.2.2 - La contabilità economico-patrimoniale

Nella sua configurazione tradizionale, il bilancio svolge soprattutto una funzione autorizzatoria, per la quale gli schemi di tipo finanziario appaiono sufficienti¹⁸. Tuttavia, negli anni recenti, le nuove esigenze poste dal perseguimento di obiettivi di efficacia ed efficienza nell'utilizzo delle risorse hanno determinato una maggiore attenzione alla funzione di tipo gestionale, caratterizzata da approcci economico-aziendalistici, con un ampliamento della strumentazione disponibile e dell'utilizzo di tecniche dedotte dall'esperienza di impresa. Tale approccio, in linea con le più recenti tendenze internazionali (New Public Financial Management), è stato recepito dalla nuova legge di contabilità affiancando, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria, un sistema di contabilità economico-patrimoniale¹⁹. La contabilità economica dovrebbe consentire una più immediata relazione tra fonti di finanziamento ed impieghi e tra risorse utilizzate e beni e servizi prodotti.

Sulla scia di una tendenza evolutiva che trova dei precedenti nell'ambito del sistema italiano di contabilità pubblica, con riferimento all'esperienza degli Enti Locali (decreto legislativo n. 267 del 2000) e degli Enti pubblici istituzionali (decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003), il legislatore prefigura un sistema contabile "duale" per le amministrazioni pubbliche, nel quale, accanto alla tradizionale contabilità su base finanziaria, convive la *financial accounting* su base *accrual* (competenza economica).

L'adozione congiunta della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, tecnicamente, può avvenire secondo tre differenti modelli contabili:

- 1) **Contabilità finanziaria estesa**, che si basa sul presupposto che la contabilità finanziaria sia in grado di pervenire alla determinazione anche dei valori non numerari. In tal caso, nel corso dell'esercizio si effettuano esclusivamente rilevazioni di contabilità finanziaria, mentre, a fine periodo, con il prospetto di conciliazione, si procede a rettificare e ad integrare i valori finanziari, al fine di costruire il conto economico ed il conto del patrimonio;
- 2) **Contabilità integrata**, ovvero un sistema contabile che si scompone, al suo interno, in più moduli (o sottosistemi), rappresentati dalla contabilità finanziaria, dalla contabilità generale e dalla contabilità analitica; ciascuna operazione alimenta una o più rilevazioni contestuali nei diversi sottosistemi; in tal caso, il prospetto di conciliazione diviene uno strumento per "riconciliare" ex-post i valori rilevati nei diversi sistemi contabili, spiegandone gli scostamenti;
- 3) **Sistemi contabili paralleli**, nel qual caso contabilità finanziaria e generale costituiscono due sistemi autonomi ed indipendenti, tenuti separatamente e privi di collegamenti formali.

¹⁸ Il bilancio pubblico assolve anche altre funzioni: oltre ad essere strumento di autorizzazione, è anche strumento di programmazione e controllo della gestione, nonché strumento informativo e di diffusione dei risultati.

¹⁹ Cfr. articolo 2, comma 2, lettera d) della legge n. 196.

Dal contesto della legge, e in particolare da quanto previsto all'articolo 2, sembrerebbe emergere la scelta del legislatore verso la modalità indicata al punto 2), avendo individuato il piano integrato dei conti come strumento per consentire una comune base di aggregazione dei dati per tutte le pubbliche amministrazioni.

A tale proposito, la Ragioneria Generale dello Stato, da qualche anno, ha avviato con alcuni Ministeri²⁰ lo sviluppo di un sistema informatico per la gestione integrata della contabilità economico-patrimoniale-analitica e finanziaria. Il progetto prevede l'integrazione del Sistema informativo per la gestione contabile finanziaria delle Amministrazioni, SICOGE²¹ con funzionalità atte a consentire la rilevazione contestuale di tutte le attività contabili sotto il profilo dei costi effettivi di gestione.

L'impianto previsto dal progetto si basa sulla tenuta puntuale delle scritture contabili di tipo economico-patrimoniale e sulla loro correlazione con le scritture contabili di tipo finanziario secondo la logica della partita doppia. Le rilevazioni, di natura analitica, consentono la classificazione dei costi secondo la loro natura (piano dei conti), la responsabilità (centri di costo) e la finalità (programmi). Attualmente sono rilevati i costi relativi al ciclo integrato degli acquisti di beni e servizi e alla gestione del personale. Inoltre, le periodiche operazioni di integrazione e rettifica dei costi garantiscono la riconciliazione tra la contabilità economica, patrimoniale ed analitica e la contabilità finanziaria. Il sistema realizzato è mezzo di supporto nella fase di programmazione e di formazione del bilancio²². Inoltre, detto sistema fornisce alle Amministrazioni anche gli elementi necessari al controllo interno di gestione, sia in sede di monitoraggio che di rendicontazione. Tale strumento informatico, consentendo di qualificare il profilo economico delle politiche pubbliche, dei servizi finali erogati e di verificare le modalità di impiego delle risorse, coadiuva la Ragioneria nell'effettuare il monitoraggio dei conti pubblici sulla base di dati puntuali, certi ed affidabili e quindi consente alla stessa di supportare gli organi di governo nell'attività di valutazione delle politiche pubbliche e delle priorità dell'azione politica ed amministrativa. Favorendo l'allocazione efficiente delle risorse pubbliche e l'unitarietà del bilancio, il nuovo sistema potrà costituire un utile strumento anche per il raggiungimento degli obiettivi in materia di federalismo.

In questa direzione il sistema di contabilità integrata attualmente in uso potrebbe essere potenziato e implementato in relazione agli aspetti gestionali al momento non oggetto di rilevazione (ad esempio, trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche), ai ricavi/proventi, nonché alla rilevazione degli aspetti patrimoniali²³.

Riquadro 1.4 - Contabilità finanziaria, economico-patrimoniale ed analitica

I sistemi contabili sono sistemi di scritture che mirano a rilevare l'evoluzione e le variazioni quantitative di oggetti complessi (ad esempio: reddito, patrimonio, risultato di amministrazione, fondo cassa, etc.) attraverso l'individuazione, la misurazione e la rilevazione degli oggetti semplici costituenti l'oggetto complesso.

²⁰ In particolare con il Ministero per le politiche agricole, il Ministero delle infrastrutture e trasporti, il Ministero per lo sviluppo economico e con alcuni Dipartimenti del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, del Ministero dell'economia e delle finanze, nonché con la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

²¹ Messo a disposizione nel 2001 dalla RGS ed in uso presso tutti i Ministeri.

²² Da predisporre sulla base dell'esame delle esigenze funzionali e degli obiettivi concretamente perseguibili nel corso dell'anno, essendo escluso il criterio della spesa storica incrementale.

²³ Sono attualmente oggetto di rilevazione solo gli aspetti patrimoniali delle nuove operazioni gestionali, mentre ne sono esclusi i vecchi cespiti.

I principali sistemi contabili sono rappresentati dalla:

- *Contabilità finanziaria;*
- *Contabilità economico-patrimoniale (o generale).*

La contabilità finanziaria rileva entrate ed uscite. Le entrate sono le risorse monetarie che devono essere acquisite per il soddisfacimento dei bisogni pubblici. Le uscite rappresentano gli esborsi monetari connessi all'acquisizione dei fattori produttivi e alle altre operazioni che vengono effettuate. Nel caso del settore pubblico, entrate ed uscite possono essere rilevate nelle fasi giuridiche dell'accertamento e dell'impegno, nel qual caso originano bilanci di competenza finanziaria (o giuridica), ovvero nelle fasi della manifestazione numeraria della riscossione e/o versamento e del pagamento, nel qual caso originano bilanci di cassa. La contabilità finanziaria ha tipicamente funzione autorizzatoria, nell'ottica di una "governance interna", ed è prevalentemente di tipo previsionale. Il sistema di contabilità finanziaria è tenuto con il metodo della partita semplice.

La contabilità economico-patrimoniale (o generale) rileva entrate ed uscite, nell'aspetto numerario, che misurano ricavi/proventi e costi, nell'aspetto economico. I ricavi/proventi rappresentano il valore monetario dei beni e servizi erogati e dei finanziamenti ottenuti. I costi rappresentano il valore monetario dei fattori produttivi acquisiti e dei finanziamenti erogati. Ai fini dell'imputazione di ricavi/proventi e costi ad un determinato esercizio, si adotta il principio di competenza economica. In tal senso, sono di competenza economica di un dato esercizio i ricavi/proventi relativi a beni e servizi effettivamente erogati nell'esercizio, a prescindere dalla data di incasso, che può essere precedente, contestuale o successiva all'operazione. Con riferimento ai costi, si considerano di competenza economica dell'esercizio i costi relativi a fattori produttivi effettivamente consumati (impiegati) nel periodo di riferimento, a prescindere dalla data di pagamento, che può essere precedente, concomitante o susseguente all'operazione. La contabilità economico-patrimoniale ha tipicamente funzioni informative, nell'ottica di una "governance esterna", ed è prevalentemente di tipo consuntivo. Essa è tenuta, di norma, con il metodo della partita doppia ed i suoi prospetti caratteristici sono rappresentati dallo stato patrimoniale e dal conto economico.

La contabilità economico-patrimoniale (o generale) si dice analitica quando i costi, oltre che alla natura, sono correlati alla struttura organizzativa (centri di costo e di responsabilità) ed alla destinazione, cioè allo scopo per il quale i fattori produttivi sono impiegati. Essa è alimentata dalla contabilità generale, ed ha ad oggetto elaborazioni ed analisi di maggior dettaglio su costi, ricavi/proventi, e risultati lordi e parziali, al fine di misurare l'efficienza e l'efficacia della gestione, nel tempo e nello spazio.

Le motivazioni per l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale nelle pubbliche amministrazioni possono essere diverse.

In primo luogo, la contabilità economico-patrimoniale, coerentemente con gli approcci di performance budgeting, costituisce un utile elemento informativo per l'attività di analisi e valutazione della spesa, finalizzata alla valorizzazione degli aspetti di efficienza e qualità dei servizi pubblici.

L'adozione della contabilità generale consente allo Stato e agli enti pubblici di dimostrare anche il raggiungimento di un tendenziale equilibrio tra le risorse consumate (costi) e quelle acquisite (ricavi/proventi) e la connessa misura del patrimonio netto di funzionamento al termine di un dato esercizio finanziario.

Peraltro, l'adozione del sistema di contabilità economico-patrimoniale costituisce il fondamento metodologico per l'implementazione del sistema di contabilità economica analitica, finalizzato all'analisi ed al controllo dei costi e dei rendimenti della gestione. Ciò consentirebbe, nel caso italiano, di completare il processo di riforma avviato con la

legge n. 94 del 1997 e del decreto legislativo n. 279 del 1997. Tali interventi normativi, infatti, hanno introdotto il sistema di contabilità economica analitica nelle amministrazioni centrali, pur in assenza del sistema economico-patrimoniale, che dovrebbe preesistere al primo, assicurandogli la necessaria base informativa.

Inoltre, l'affiancamento della contabilità economico-patrimoniale a quella finanziaria contribuisce a rafforzare la funzione informativa del bilancio, sia verso l'esterno, cioè a vantaggio della collettività, che verso l'interno, cioè a supporto degli organi di governo delle pubbliche amministrazioni nelle scelte gestionali.

Altra importante funzione della contabilità generale è quella di considerare in maniera più diretta ed immediata, rispetto a quanto non faccia la contabilità finanziaria, il patrimonio pubblico, attraverso un'analisi contabile più completa e trasparente della sua consistenza e delle sue variazioni. Essendo il patrimonio lo strumento attraverso il quale si svolge la gestione - ciascuna operazione di gestione si traduce in incrementi e decrementi del patrimonio - una sua migliore conoscenza costituisce il punto di partenza per una gestione più consapevole dei beni pubblici, che non sia non meramente statica e conservativa.

1.2.3 - Il processo di armonizzazione per Regioni ed Enti locali

Con la revisione delle relazioni finanziarie tra Stato e amministrazioni locali in attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, particolare rilevanza assume la ridefinizione degli ambiti che caratterizzano il coordinamento dei diversi livelli di governo e le modalità con cui questi troveranno compiuta applicazione. Il presupposto necessario a questo processo di riforma è rappresentato dalla piena armonizzazione dei sistemi contabili. Il governo unitario e condiviso della finanza pubblica richiede, infatti, una base informativa omogenea nel processo di definizione delle grandezze di bilancio e delle loro modalità di rappresentazione tale da consentire la partecipazione responsabile delle autonomie locali, nonché un effettivo e completo monitoraggio dei conti pubblici ed un loro più agevole consolidamento dopo l'entrata a regime del federalismo fiscale.

Tale esigenza è stata avvertita nel corso dell'esame parlamentare della legge n. 196, durante il quale il legislatore ha definito le modalità con cui gli enti territoriali dovranno concorrere al processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche secondo una articolazione più puntuale rispetto a quanto già disposto dalla legge sul federalismo. Già la legge n. 42 annoverava, infatti, tra i principi e criteri direttivi ispiratori della delega (all'articolo 2, comma 2, lett. h)) l'individuazione dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci. Tra questi, particolare rilievo assumevano l'uniformità della redazione dei bilanci da parte degli enti territoriali, la coerenza con la disciplina adottata per la redazione del bilancio dello Stato e la riconducibilità alle definizioni che regolano l'osservanza del patto di stabilità e crescita europeo. Pur trattandosi di criteri in linea con quelli individuati dalla legge n. 196, l'inserimento del processo di adeguamento per gli enti oggetto della legge n. 42, nel più ampio disegno dell'armonizzazione dei sistemi e degli schemi della totalità delle amministrazioni pubbliche, ha fornito lo strumento per uniformare i principi fondamentali individuati dalle due norme. Ciò avviene in particolare con le modifiche apportate dal comma 6 dell'articolo 2 della legge n. 196 al citato articolo 2, comma 2 lett. h) della legge n. 42, che sostituisce i principi originariamente previsti con la riproposizione integrale dei principi e criteri direttivi validi per il resto delle amministrazioni pubbliche. Anche gli enti territoriali dovranno pertanto adeguare i propri schemi contabili utilizzando regole uniformi, articolando il proprio bilancio secondo la classificazione funzionale per missioni e

programmi e secondo una classificazione economica in linea con quella individuata dai regolamenti comunitari, adottando un comune piano dei conti integrato. Dovranno altresì costruire un bilancio consolidato con le proprie aziende e società controllate e affiancare, a fini conoscitivi, alla contabilità finanziaria una contabilità economico patrimoniale (ambito in cui peraltro non mancano le esperienze già operative a livello locale).

Il processo di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio per gli enti territoriali continua tuttavia ad essere disciplinato nell'ambito della legge di attuazione del federalismo. Tale scelta è risultata necessaria in previsione del percorso di attuazione della stessa che sarà definito nelle sedi di confronto istituzionale istituite dalla stessa legge per la condivisione delle scelte che dovranno essere operate.

A tale proposito, un passo importante verso l'attuazione del federalismo fiscale è previsto dalla legge n. 42 con la presentazione entro il 30 giugno 2010 da parte del Governo di una relazione al Parlamento concernente "il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse" (articolo 2, comma 6 della legge n. 42). Ciò ha richiesto l'avvio delle attività in materia di armonizzazione dei bilanci degli enti oggetto di tale legge²⁴.

Tale esigenza ha fatto sì che nella fase di predisposizione della legge delega sul federalismo fiscale, ancor prima della sua definitiva approvazione, fosse avviata una attività di omogeneizzazione dei dati desunti dai bilanci delle regioni e delle province autonome e di implementazione delle informazioni acquisite attraverso i certificati di conto consuntivo di comuni e province²⁵.

Riquadro 1.5 - L'avvio del processo di armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli enti locali nella fase di attuazione della legge n. 42 del 2009

Il processo di armonizzazione è stato avviato nel corso del 2009 nell'ambito di un gruppo di lavoro interistituzionale coordinato dalla Ragioneria generale dello Stato a cui hanno partecipato anche gli enti territoriali e ha consentito una prima condivisione, tra i diversi soggetti coinvolti, delle modalità di realizzazione del processo di adeguamento dei sistemi contabili.

Con riferimento alle amministrazioni regionali e alle province autonome, i lavori del gruppo hanno portato alla definizione di uno schema unico a cui gli enti hanno dovuto ricondurre i dati dei propri bilanci (che attualmente sono redatti secondo schemi tra loro fortemente differenziati) relativamente agli anni 2006-2008. L'esercizio continuerà fino all'entrata in vigore dei decreti legislativi sull'armonizzazione, riguardando pertanto anche i bilanci per gli anni 2009-2011. Lo schema previsto riprende la classificazione economica delle transazioni prevista dal SIOPE e la classificazione funzionale adottata dal 1983 per

²⁴ La disponibilità di dati contabili omogenei e confrontabili costituisce, infatti, un requisito fondamentale anche per la definizione dei numerosi aspetti del nuovo meccanismo finanziario: non è possibile pervenire alla definizione dei costi e dei fabbisogni standard, nonché ad una ricostruzione coerente del quadro degli attuali rapporti tra i diversi livelli di governo, su cui poi innestare le nuove modalità di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (trasferimenti tra enti pubblici, entrate tributarie proprie e derivate, ecc.) senza disporre di informazioni contabili raccordabili e armonizzate per tutti gli enti coinvolti nel nuovo sistema finanziario.

²⁵ Cfr. E. Grisolia (2009), *L'armonizzazione dei bilanci delle regioni e degli enti locali* in ISAE "La finanza locale in Italia – Rapporto 2009". Franco Angeli, Milano; Passaro, A. (2006), *La standardizzazione dei bilanci regionali: importante esigenza o inutile esercizio?*, in AA.VV., "I processi di standardizzazione in azienda", Milano, Franco Angeli.

tutte le amministrazioni regionali (con la possibilità di passare già in questo periodo transitorio alla classificazione COFOG, prevista dalla legge 196).

Per gli enti locali invece, sebbene caratterizzati dalla presenza di un unico schema contabile e quindi da un minore grado di variabilità rispetto alle amministrazioni regionali, il gruppo ha concentrato le analisi sulla disomogeneità dei dati contabili prodotta dalle differenti modalità di applicazione della classificazione funzionale e dal diversificato ricorso alle esternalizzazioni dei servizi. A tal fine è stata condivisa una integrazione dell'attuale schema di certificato di conto consuntivo a partire dall'anno 2008, includendo due nuovi quadri: uno relativo alle imprese produttrici di servizi esternalizzati e uno alla riallocazione funzionale delle spese, in considerazione della tendenza finora registrata per alcuni enti di attribuire una quota elevata di spese alla funzione relativa alle spese generali. Si tratta di informazioni che assumono particolare rilievo per la ripartizione funzionale delle spese degli enti locali soprattutto ai fini della definizione delle diverse modalità di finanziamento previste per le varie funzioni degli stessi.

Con l'avvio delle attività della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, istituita ai sensi dell'articolo 4 della legge n. 42, le informazioni basate sugli schemi prodotti dal gruppo di lavoro sono di recente stati trasmessi a detta Commissione rispettivamente da parte delle regioni e province autonome e del Ministero dell'Interno (per la parte relativa agli enti locali). L'obbligo di tale trasmissione, unitamente allo schema da compilare, è stato previsto dall'articolo 19-bis del decreto legge 135 del 2009, convertito con modificazioni dalla legge n. 166 del 2009, che ha formalizzato legislativamente le scelte operate dal gruppo di lavoro interistituzionale.

In quale misura gli schemi prodotti in questo ambito potranno costituire una base su cui avviare l'attività di adeguamento e armonizzazione degli schemi e dei sistemi contabili dovrà essere definito dai due organismi competenti in materia costituiti rispettivamente dalla legge n. 42 e dalla legge n. 196, ovvero la citata Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e il Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche.

La compresenza di due organismi aventi competenze su materie analoghe, ma riferite a due diversi settori della pubblica amministrazione, ha richiesto che il testo della legge n. 196 prevedesse esplicitamente, al comma 7 dell'articolo 2, che la loro attività fosse svolta in reciproco raccordo nonché lo scambio di tutte le risultanze tecniche in tema di armonizzazione. Proprio in considerazione della necessità di raccordo tra i due organismi, nel Comitato per i principi contabili è stata prevista una rappresentanza significativa degli enti territoriali che esprimeranno 7 dei 23 componenti del gruppo.

APPENDICE AL CAPITOLO 1

Tavola 1.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell'attuazione della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Scadenza	Adempimento	Soggetto responsabile
PRINCIPI DI COORDINAMENTO E ARMONIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA			
Art. 2, co. 5	30/01/2010	Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per l'istituzione del Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche.	Ministero economia e finanze*
Art. 2, co. 1	01/01/2011	Decreti legislativi (uno o più) per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle regioni e degli enti locali.	Governo (Ministero economia e finanze) con parere delle Commissioni parlamentari competenti
Per memoria:			
Art. 2, co. 6 (novella L. 42/2009)	21/05/2011	Decreti legislativi (uno o più), previsti dall'art.2 della legge 42/2009, per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali.	Governo (Ministero economia e finanze) previa intesa in sede di Conferenza Unificata e con parere delle Commissioni parlamentari competenti (L. 42/2009)

Note:

(*) Gli adempimenti di cui all'art. 2, co. 5 sono ad oggi in corso di definizione.

Tavola 1.A.2 - Quadro dei Documenti e delle Relazioni previste ai sensi della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Scadenza	Adempimento	Principi e criteri direttivi
PRINCIPI DI COORDINAMENTO E ARMONIZZAZIONE DELLA FINANZA PUBBLICA			
Art. 2, co. 3	31/12/2010	Redazione di un nomenclatore degli istituti contabili e delle procedure finanziarie	Illustrazione delle definizioni degli istituti contabili e delle procedure finanziarie per ciascun comparto o tipologia di enti a cui si uniformano i relativi regolamenti di contabilità.

CAPITOLO 2 - La programmazione economica e finanziaria

2.1 - Lo schema previgente: i motivi della riforma

La programmazione economica nasce in Italia nel secondo dopoguerra, sulla scia delle tendenze che in quegli stessi anni si andavano sviluppando nel resto dell'Europa, con l'obiettivo di definire un piano pluriennale attraverso cui rilanciare l'attività economica, ridurre il tasso di disoccupazione, perseguire il riequilibrio territoriale nord-sud e, più in generale, superare il deficit infrastrutturale del paese. Nel corso degli anni successivi, diversi furono i tentativi e gli strumenti utilizzati per conseguire tali obiettivi, ma solo nel corso degli anni settanta, con la rinnovata consapevolezza che la finanza pubblica rappresenta uno dei principali canali attraverso cui lo Stato agisce sull'economia²⁶, emerge la necessità di legare la programmazione economica a quella di bilancio. L'obiettivo è anche quello di ricondurre nell'alveo della programmazione generale l'evoluzione del bilancio pubblico. Sarebbe stato così più realistico il quadro previsivo e più immediata la valutazione della sua sostenibilità.

Un primo passo in questa direzione si compie nel 1978, quando la data di presentazione del bilancio di previsione dello Stato, che fino ad allora era prevista nel mese di luglio, viene spostata al 30 settembre, facendola coincidere con quella della Relazione Previsionale e Programmatica (RPP). Allo stesso tempo, il contenuto della stessa RPP è ampliato prevedendo che, all'illustrazione dello scenario e delle prospettive dell'economia internazionale e nazionale, si aggiunga l'analisi del quadro riassuntivo del bilancio dello Stato, delle variazioni previste rispetto alle stime formulate l'anno precedente e della parte discrezionale della spesa.

Il ruolo programmatico della RPP è ulteriormente rafforzato con la legge n. 468 del 1978. Nella nuova legge, essa diviene il documento programmatico di sintesi nel quale il bilancio di previsione dello Stato, il bilancio pluriennale e la legge finanziaria sono definiti in coerenza degli obiettivi complessivi della politica economica del Governo.

Dal punto di vista della definizione e del controllo dei conti pubblici, tuttavia, i risultati conseguiti non appaiono in linea con quelli attesi. Nel corso degli anni ottanta, come noto, si registra anzi un progressivo deterioramento dei saldi di finanza pubblica con un incremento del deficit dal 7 all'11,4 per cento e del debito dal 56,2 al 94,7 per cento.

Con l'obiettivo di introdurre nel processo di bilancio procedure volte al rafforzamento della disciplina fiscale e in coerenza con un dibattito ed esperienze internazionali che evidenziavano la necessità di prevedere specifici strumenti per il controllo dei conti pubblici²⁷, con la legge n. 362 del 1988 viene inserito nell'ordinamento contabile italiano il Documento di Programmazione Economica e Finanziaria (DPEF). Con esso si introduce nel processo di bilancio

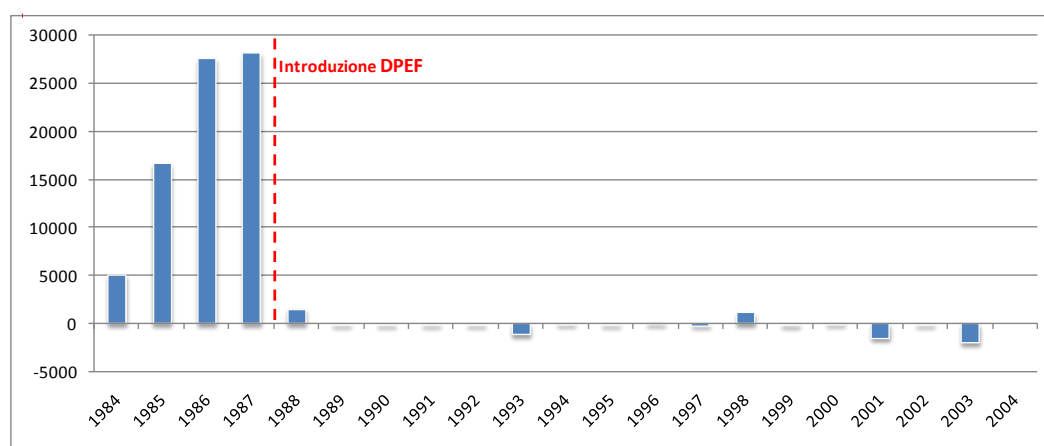
²⁶ Cfr. A. Crescenzi (a cura di) (2007), *I Documenti di Programmazione. Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, Luiss University Press.

²⁷ Cfr. P. De Ioanna e C. Goretti (2008), *La decisione di bilancio in Italia*, Il Mulino.

la programmazione di medio periodo²⁸ e, accanto ad essa, una specifica procedura che mira a garantire la sostenibilità della decisione annuale di bilancio nel contesto dello scenario macroeconomico in cui essa si forma. Tale procedura prevede che con il documento di programmazione si fissino quindi i saldi obiettivo, che costituiranno il vincolo entro il quale disporre la successiva allocazione delle risorse con il bilancio e con le misure previste dalla manovra di finanza pubblica. Per rendere più cogente tale vincolo, anche rispetto allo svolgimento del successivo iter di approvazione parlamentare, si dispone inoltre che il saldo obiettivo (Saldo Netto da Finanziare, per il bilancio dello Stato) sia inserito e votato con il primo articolo della legge finanziaria.

La novità appare subito efficace. A differenza di quanto avveniva prima dell'introduzione del DPEF, infatti, il Saldo netto da finanziare approvato con la legge di bilancio risulta sostanzialmente in linea con quello indicato nella proposta iniziale del Governo (grafico 2.1).

Grafico 2.1 – Saldo netto da finanziare: differenza tra progetto di bilancio e Legge di bilancio (netto regolazioni contabili e debitorie; milioni di euro)



Fonte: "Elementi per una politica di governo della spesa pubblica", di P. Giarda e altri, 2004

Nel corso degli anni successivi, il DPEF, soprattutto in relazione ad alcune modifiche di carattere istituzionale, quali ad esempio l'ingresso dell'Italia nell'Unione europea e la riforma del Titolo V della Costituzione, ha vissuto diverse innovazioni nei contenuti. Tali novità hanno principalmente riguardato la definizione degli obiettivi di bilancio, con l'introduzione tra questi dell'indebitamento netto e di altri indicatori strutturali, nonché, in alcuni casi, una maggiore attenzione alla evoluzione della finanza pubblica per livelli di governo.

Le modifiche introdotte nel corso degli ultimi anni non sono sembrate tuttavia sufficienti e il ciclo della programmazione e i suoi documenti sono stati oggetto di osservazioni da parte dei principali organismi internazionali. Le principali indicazioni suggerivano: l'inserimento, tra le variabili oggetto della programmazione, dei saldi di bilancio come definiti ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi assunti in ambito europeo, nonché dei saldi strutturali utili alla valutazione della sostenibilità delle finanze pubbliche nel medio periodo; la maggiore articolazione (per sottosettore e per principali aggregati di bilancio) delle previsioni formulate ai fini della programmazione, nonché la definizione di uno scenario a "politiche

²⁸ La legge richiedeva in particolare che gli obiettivi macroeconomici e di bilancio fossero definiti per il periodo di riferimento del bilancio pluriennale.

invariate”; il rafforzamento del ruolo e del coinvolgimento dei livelli di governo territoriali nel processo di formazione e definizione della programmazione economica e finanziaria. Un elemento di maggiore certezza nella programmazione delle attività avrebbe infine richiesto che la definizione della manovra correttiva necessaria a conseguire gli obiettivi di bilancio fosse effettivamente riferita all’intero arco di programmazione.

2.2 - Il ciclo della programmazione, i documenti e la definizione degli obiettivi

La legge n. 196 del 2009 conferma sostanzialmente l’impianto generale del processo di programmazione economica e finanziaria introdotto con il DPEF, salvaguardando e confermando la separazione tra il momento programmatico, esercitato con lo stesso DPEF, e quello allocativo, che trova attuazione con la successiva legge di bilancio e con la legge finanziaria. Rispetto a questo impianto, la nuova legge introduce tuttavia modifiche di rilievo sia nella cadenza temporale con cui gli atti di questo processo e i relativi documenti di programmazione si articolano, sia in relazione ai contenuti e agli attori coinvolti nella loro predisposizione e nella definizione degli obiettivi economici e di bilancio.

Una elencazione sintetica degli strumenti della programmazione previsti nella nuova legge di contabilità, rispetto alla situazione prevista dalla precedente legge n. 468 del 1978, è illustrata nella tavola seguente.

Tavola 2.1 – Gli strumenti della programmazione (art. 7, legge n. 196 del 2009)

L. 468/1978	L. 196/2009
Relazione Unificata sull' Economia e la Finanza Pubblica (28 febbraio)	Relazione sull'Economia e la Finanza Pubblica (15 aprile)
Rendiconto generale dello Stato* (30 giugno)	Rendiconto generale dello Stato* (30 giugno)
Disegno di legge di Assestamento* (30 giugno)	Disegno di legge di Assestamento* (30 giugno)
Documento di programmazione economica e finanziaria (30 giugno)	Decisione di finanza pubblica (15 settembre)
Relazione previsionale e programmatica (30 settembre)	Soppressa
Disegno di legge finanziaria (30 settembre)	Disegno di legge di stabilità Nota tecnico-illustrativa (15 ottobre)
Disegno di legge di bilancio (30 settembre)	Disegno di legge di bilancio (15 ottobre)
Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (15 novembre)	Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (28 febbraio)
Non previsto	Aggiornamento del programma di stabilità (calendario europeo)
Non previsto	Specifici documenti di programmazione delle AP diverse dallo Stato

* Tali documenti non costituiscono strumenti della programmazione secondo la definizione dell'articolo 7, ma fanno comunque parte del ciclo di bilancio

Nel complesso si registra lo slittamento in avanti dei termini di presentazione dei principali documenti programmatici. In questo senso, la ricerca di una maggiore stabilità dei quadri previsivi posti a base dei successivi interventi appare la motivazione di fondo di questa scelta. Nel dettaglio, si segnala la soppressione della Relazione Previsionale e Programmatica (RPP), in parte assorbita dalla Decisione di finanza pubblica (DFP) e in parte sostituita dalla Nota tecnico illustrativa allegata alla manovra di finanza pubblica, e l'inclusione "ufficiale" dell'Aggiornamento del Programma di Stabilità e Crescita nell'ambito del ciclo della programmazione.

Decisione di finanza pubblica

Secondo quanto previsto dalla legge n. 196 del 2009, il nuovo ciclo della programmazione inizia il 15 luglio con l'invio, da parte del Governo (articolo 10), delle linee guida della DFP per la ripartizione dei saldi obiettivo tra i sottosettori delle amministrazioni pubbliche e con l'indicazione del contenuto normativo di riferimento del Patto di stabilità interno, alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e alle Camere. Al fine di rafforzare il coordinamento tra i diversi livelli di governo, è disposto che tale ripartizione sia definita in coerenza con quanto previsto nel Patto di convergenza²⁹. Anche sulla base di queste indicazioni, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, definisce il dettaglio delle regole attraverso cui collegare, nell'ambito del predetto Patto di stabilità, gli obiettivi del sottosettore con il contributo richiesto ad ogni singolo ente³⁰, in ragione del proprio settore di appartenenza. Entro il 10 settembre, la Conferenza è chiamata ad esprimere il proprio parere sulle linee guida. Entro il 15 dello stesso mese il Governo presenta lo schema della DFP al Parlamento che lo approva con apposita risoluzione.

Nel nuovo processo, la DFP assume il ruolo di centralità che prima rivestiva il DPEF e che la stessa Decisione ora sostituisce. Rispetto al precedente documento, allo scopo di assicurare le necessarie informazioni agli enti decentrati chiamati a concorrere al raggiungimento dei saldi obiettivo e di rafforzare l'orientamento verso una programmazione di medio periodo (in cui risulti maggiormente evidente anche il coordinamento tra gli obiettivi e gli indicatori di bilancio utilizzati in ambito europeo e quelli relativi alle amministrazioni decentrate), la legge n. 196 dispone un ampliamento dei contenuti informativi della DFP.

Viene previsto, in particolare, che il documento esponga, almeno per il triennio successivo: gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica; le previsioni tendenziali a legislazione vigente del conto economico della pubblica amministrazione, del saldo di cassa e del debito, sia complessivi che articolati per i sottosettori istituzionali; gli obiettivi programmatici dei saldi e del debito, per il complesso delle amministrazioni pubbliche e per i suoi sottosettori, al netto e al lordo degli interessi e delle misure una tantum, espressi in percentuale del Pil. Completa il quadro di riferimento l'indicazione di massima delle risorse finanziarie necessarie a confermare per il periodo di programmazione gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio per i principali settori di spesa (politiche invariate), nonché, a fini conoscitivi, il valore atteso del prodotto potenziale e degli indicatori strutturali programmatici del conto economico delle amministrazioni pubbliche.

²⁹ Come definito all'articolo 18 della legge n. 42 del 2009.

³⁰ La definizione anticipata dei contenuti del Patto di stabilità interno, rispetto al momento in cui la Legge di stabilità definirà il dettaglio normativo, dovrebbe consentire alle amministrazioni decentrate di disporre per tempo delle indicazioni necessarie alla predisposizione dei bilanci di previsione per i successivi esercizi finanziari.

A corredo delle previsioni tendenziali, e ad incremento delle informazioni rese al Parlamento, è allegata una apposita nota metodologica che espone analiticamente i criteri e i parametri utilizzati per la formulazione delle stesse stime.

La DFP illustra, inoltre, la manovra necessaria a conseguire, per ciascun anno del triennio, gli obiettivi di finanza pubblica fissati nello stesso documento e indica gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica da presentare alle Camere entro il successivo mese di febbraio.

Concorrono ad ampliare il quadro informativo della DFP le relazioni programmatiche per ciascuna missione del bilancio dello Stato e le relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali. Per ciascuna di esse è previsto che, anche sulla base della nuova programmazione, il Ministro competente valuti se permangono le ragioni che ne avevano sostenuto l'adozione tenuto conto delle priorità e dei nuovi programmi da avviare. Ad esse è ulteriormente allegato un quadro riassuntivo che illustri le somme complessivamente autorizzate, quelle effettivamente erogate con i relativi residui, nonché quelle ancora da erogare.

Nell'ambito dello stesso quadro informativo previsto dalla legge, una particolare attenzione è dedicata ai contributi pluriennali (ex limiti di impegno), che costituiscono la principale modalità di finanziamento degli interventi finalizzati alla realizzazione delle opere pubbliche. Per essi è prevista, infatti, una puntuale ricognizione di tutti quelli iscritti nel bilancio statale.

Alla DFP è inoltre allegato (con indicazione delle risorse finanziarie e relativo stato di avanzamento) il programma di realizzazione della legge sulle infrastrutture strategiche del Paese (c.d. Legge obiettivo)³¹.

Manovra di finanza pubblica

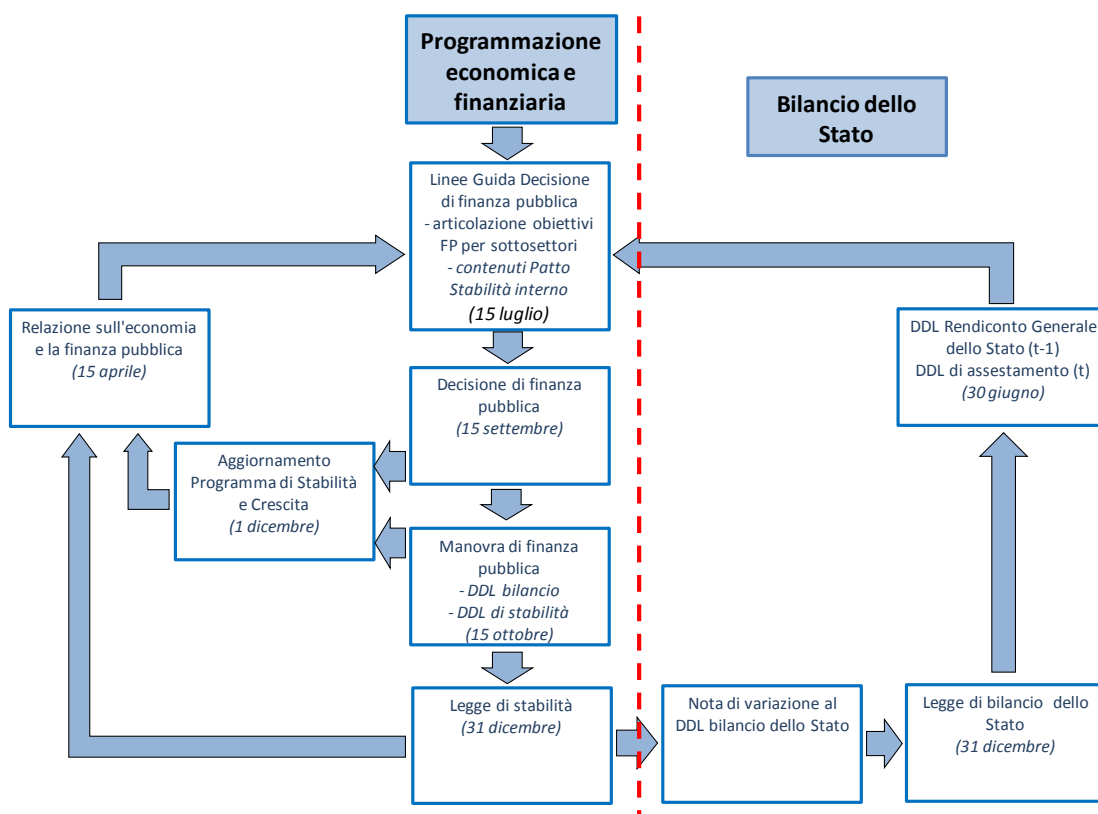
Sulla base delle previsioni tendenziali, dei saldi obiettivo e delle indicazioni contenute nella DFP, entro il 15 ottobre il Governo presenta al Parlamento la manovra di finanza pubblica che si compone del disegno di legge di stabilità (LS) - che sostituisce la Legge finanziaria - e del disegno di legge del bilancio dello Stato (DLB). Insieme ai collegati che dovranno essere presentati entro il successivo mese di febbraio, questi rappresentano gli strumenti allocativi con cui dare attuazione alle indicazioni contenute nei documenti programmatici per il successivo triennio di programmazione.

Aggiornamento del Programma di stabilità

Nell'ambito del processo di programmazione si rafforza il ruolo dell'aggiornamento del Programma di stabilità e crescita che deve essere inviato dal Governo, secondo quanto previsto dalla nuova legge di contabilità, alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica entro i quindici giorni antecedenti la data di presentazione concordata in sede europea. L'aggiornamento del programma di stabilità dovrà illustrare il quadro delle prospettive di medio termine della politica economica italiana nell'ambito dell'Unione europea oltre ad indicare le linee guida per la sua implementazione nelle politiche nazionali.

³¹ Articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

Grafico 2.2 - Ciclo e strumenti della programmazione



Relazione sull'economia e la finanza pubblica

Nei primi mesi dell'anno successivo (entro il 15 aprile) la Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF) che, a decorrere dall'anno 2011, sostituisce la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF), illustra i dati di consuntivo relativi all'andamento dell'economia, del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche anche tenuto conto di quanto comunicato il 1° aprile ad Eurostat dall'Istituto nazionale di statistica.

La Relazione fornisce analisi di dettaglio sui consuntivi e sulle previsioni relative ai principali settori di spesa, tra i quali il pubblico impiego, la protezione sociale e la sanità. Sulla base di questi risultati, delle misure definitivamente approvate con la legge di stabilità e delle più recenti informazioni sulla evoluzione delle grandezze macroeconomiche e di bilancio nei primi mesi dell'anno, la REF illustra l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e finanziarie, articolate per sottosectori, per il periodo di riferimento della precedente Decisione di finanza pubblica e, in caso di scostamento dagli obiettivi in essa indicati, delle eventuali misure correttive che il Governo intende adottare. Qualora fosse disponibile, la stessa Relazione riporta il parere del Consiglio UE sull'aggiornamento del programma di stabilità.

In allegato alla REF è ancora previsto che siano illustrati³² gli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e i relativi risultati conseguiti in termini di ricaduta occupazionale, coesione

³² Da parte del Ministero dello sviluppo economico.

sociale e sostenibilità ambientale. Per il bilancio dello Stato, è previsto infine che, con apposito allegato sia indicata la ripartizione delle spese, distinte tra correnti e in conto capitale, destinate a ciascuna regione e alle province autonome di Trento e Bolzano. Quest'ultimo documento sostituisce quello previsto dall'articolo 2, comma 6bis della legge 468 del 1978, da allegare al disegno di legge di bilancio, relativo alla regionalizzazione della spesa del bilancio statale.

A completamento delle informazioni contenute nella REF e al fine di rendere conto del monitoraggio e della valutazione ex-post degli effetti delle misure disposte con la manovra di bilancio, è previsto che entro il 1° luglio di ciascun anno, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta alle Camere i risultati del monitoraggio degli effetti di tali misure, con l'evidenziazione degli scostamenti osservati tra i risultati conseguiti e le iniziali valutazioni.

Nota di aggiornamento della Decisione di finanza pubblica

Un ulteriore coinvolgimento del Parlamento, attraverso l'invio alle Camere di una apposita Nota di aggiornamento della DFP, è previsto dalla nuova legge qualora, nel corso dell'anno, il Governo intenda modificare gli obiettivi di bilancio indicati nella stessa Decisione, ovvero nel caso in cui si rendessero necessari interventi correttivi a seguito di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto a quanto previsto con il documento di programmazione economica e finanziaria.

Il bilancio dello Stato e i documenti programmatici delle altre amministrazioni pubbliche

Rientrano infine tra i documenti della programmazione il Bilancio dello Stato e gli altri specifici strumenti delle altre amministrazioni pubbliche. Per il primo, in particolare, la DFP definisce, in termini di saldo netto da finanziare, il saldo complessivo massimo entro il quale contenere la previsione/autorizzazione di bilancio per il successivo triennio, che dovrà essere approvata entro il 31 dicembre di ciascun anno con la legge di bilancio. Il bilancio di previsione così definito è aggiornato nel corso dell'anno successivo (entro il 30 giugno) con il disegno di legge di assestamento tenuto conto dei risultati evidenziati nel Rendiconto generale dello Stato dell'anno precedente (presentato anch'esso entro il 30 giugno) e dell'ammontare dei residui accertati. Anche di tali aggiornamenti si terrà conto nella predisposizione delle linee guida della DFP.

2.3 - La manovra di finanza pubblica

La manovra di finanza pubblica dispone le misure attraverso le quali gli obiettivi indicati nella DFP vengono perseguiti con la modificazione della legislazione vigente. Secondo quanto previsto dall'articolo 11 della legge di riforma di contabilità, la manovra si compone della legge di stabilità e della legge di bilancio. Quest'ultima, in particolare, assume un più evidente ruolo programmatico e un carattere maggiormente sostanziale rispetto al passato.

In coerenza con la programmazione economico-finanziaria definita con la DFP e con l'obiettivo di rafforzare ulteriormente il ruolo della programmazione di medio periodo, la manovra di finanza pubblica dispone le misure idonee al conseguimento degli obiettivi di bilancio in ciascun anno del triennio di previsione.

Si introduce dunque una modifica rilevante rispetto a quando la manovra, costituita essenzialmente dalla legge finanziaria, disponeva gli interventi necessari a ricondurre il saldo tendenziale al valore obiettivo solo nel primo esercizio di previsione. Sebbene essa fosse

riferita all'intero triennio di programmazione, infatti, negli anni passati, l'ulteriore correzione era disposta negli esercizi seguenti al primo, con le successive leggi finanziarie.

Insieme alla triennialità del bilancio, questo consentirà alle amministrazioni di conoscere e programmare con un più ampio margine di affidabilità le risorse disponibili per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali. Allo stesso modo, gli operatori economici avranno a disposizione un più ampio periodo per meglio programmare la propria attività.

2.3.1 - La Legge di stabilità

La legge di stabilità, insieme alla legge di bilancio, costituisce la manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento e rappresenta lo strumento principale di attuazione degli obiettivi programmatici definiti con la Decisione di finanza pubblica. Essa sostituisce la legge finanziaria e rispetto a quest'ultima prevede novità sia in ordine ai tempi di presentazione sia in merito ai contenuti.

Il disegno di legge di stabilità viene presentato in Parlamento entro il 15 ottobre (in passato era il 30 settembre), un mese dopo la data di presentazione della Decisione di finanza pubblica.

La modifica dei termini di presentazione dei due documenti tende ad avvicinare il momento della programmazione a quello di definizione della manovra di finanza pubblica. Ciò consente di disporre di un quadro macroeconomico e di bilancio più stabile, ma richiede anche che i contenuti della manovra siano maggiormente dettagliati nel corso della definizione del documento di programmazione. Risulta, infatti, più breve lo spazio che intercorre tra la data di approvazione della DFP e quella di presentazione della legge di stabilità, con una compressione del lasso temporale entro il quale definire puntualmente le misure che dovranno far parte della manovra di fine anno.

La legge di stabilità presenta poi un contenuto più snello rispetto a quello della precedente legge finanziaria. Restano escluse dal suo contenuto le norme a carattere ordinamentale o organizzatorio, anche qualora esse si caratterizzino per un rilevante miglioramento dei saldi; le norme di delega nonché quelle relative ad interventi di natura localistica o micro settoriale. Gli interventi di sostegno e sviluppo dell'economia dovranno trovare collocazione in appositi disegni di legge collegati, e pertanto al di fuori della legge di stabilità.

Per quanto riguarda la struttura complessiva della legge, si conferma la sua suddivisione in articolato e tabelle. Nella prima sezione, essa riporta: il livello massimo del saldo netto da finanziarie e del ricorso al mercato; la variazione delle aliquote delle imposte; l'importo dei fondi speciali; l'importo complessivo destinato al rinnovo dei contratti pubblici; le norme eventuali necessarie all'attuazione del Patto di stabilità interno e alla realizzazione del Patto di convergenza³³; le misure correttive delle leggi che comportano oneri superiori a quelli previsti; altre regolazioni meramente quantitative.

³³ Il Patto di convergenza, previsto dall'articolo 18 della legge n. 42 del 2009, prevede che il Governo, proponga nell'ambito della legge finanziaria, ora legge di stabilità, la definizione di norme di coordinamento della finanza pubblica dirette a realizzare la convergenza ai fabbisogni e costi standard dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e alle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane (articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione). Esso, stabilisce, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità

Le tabelle allegate alla legge di stabilità vengono ridefinite rispetto alla normativa previgente. In particolare, mentre le Tabelle A e B (che riportano gli importi dei fondi speciali per la copertura di nuovi provvedimenti legislativi, rispettivamente di parte corrente e in conto capitale) restano invariate, viene ridefinito, invece, il contenuto della Tabella C escludendo da essa le spese destinate al funzionamento degli enti pubblici (che presentano natura obbligatoria), e che d'ora in poi saranno determinate dalla legge di bilancio. La Tabella D, invece, assorbe le "vecchie" tabelle D, E ed F relative alle spese in conto capitale. Essa riporta gli importi destinati al finanziamento delle leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni. Si modifica, infine, anche la Tabella E che, a differenza di quanto avveniva in passato, riporta ora le riduzioni delle autorizzazioni legislative relative alla sola spesa corrente.

Viene formalizzata la predisposizione in allegato al disegno di legge di stabilità di un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto) derivanti dall'attuazione di ciascuna disposizione contenuta nella medesima legge. E' previsto inoltre che lo stesso prospetto venga aggiornato nel passaggio da un ramo all'altro del Parlamento in relazione alle modifiche approvate al disegno di legge durante la discussione parlamentare.

Al fine di rendere più immediato e trasparente il raccordo tra gli effetti della legge di stabilità sul bilancio dello Stato e sul conto economico delle amministrazioni pubbliche, è prevista, a corredo del disegno di legge di stabilità, la predisposizione di una apposita nota tecnica illustrativa. Tale nota espone i contenuti della manovra, gli effetti sui saldi di finanza pubblica articolati nei vari settori di intervento e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi, assorbendo parte del contenuto della soppressa Relazione Previsionale e Programmatica. Essa contiene, altresì, le previsioni del conto economico delle amministrazioni pubbliche e del relativo conto di cassa, integrate con gli effetti della manovra per il triennio di riferimento.

La legge di stabilità, per la parte relativa alle spese sarà, di norma, articolata per missione e indicherà il programma cui le disposizioni si riferiscono. Ciò faciliterà l'individuazione degli effetti delle norme sulle diverse missioni che compongono il bilancio rendendo più immediata la percezione della variazione delle risorse disposta con la legge di stabilità rispetto al valore complessivo della spesa riferita ad una certa missione o ad un programma.

2.3.2 - La Legge di bilancio

Il bilancio dello Stato rappresenta il documento con cui il Parlamento autorizza l'amministrazione a riscuotere le entrate e a gestire le spese nel corso dell'esercizio finanziario a cui si riferisce. Della struttura della legge di bilancio e del ruolo autorizzatorio che essa riveste nel contesto italiano si parlerà più diffusamente nel resto di questo lavoro. In questo paragrafo ci si concentrerà invece sul ruolo che il bilancio assume nel quadro generale della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica.

di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali.

Secondo la legge n. 196, la legge di bilancio, insieme alla legge di stabilità, compone la manovra triennale di finanza pubblica.

Essa, ai sensi dell'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, non può stabilire nuovi tributi e nuove spese, e questo ha fatto sì che fosse considerata una "legge formale", destinata al mero recepimento delle disposizioni quantitative contenute nella legge finanziaria. La riforma introdotta dalla nuova legge rafforza i compiti del bilancio attribuendogli un ruolo certamente più "sostanziale". In questa direzione operano l'istituto della "rimodulabilità" delle spese e la quantificazione con la legge di bilancio delle spese per il funzionamento ordinario degli enti pubblici, precedentemente definite con la Tabella C della legge finanziaria.

In relazione alla rimodulabilità delle risorse, si prevede, in particolare, che le amministrazioni possano riallocare in bilancio, in via compensativa, le spese non predeterminate da legge (fabbisogno) e quelle autorizzate da disposizioni legislative che ne determinano l'importo e il periodo di iscrizione in bilancio (fattori legislativi) all'interno dei programmi e tra programmi di una stessa missione. Ciò - nell'ottica di fornire uno strumento di maggiore flessibilità alle amministrazioni nell'allocazione delle risorse tra le diverse finalità da perseguire - consente alla legge di bilancio di modificare la ripartizione e la destinazione di spese precedentemente definite da specifiche autorizzazioni legislative o dalle disposizioni vigenti in materia di quantificazione delle risorse per la parte discrezionale della spesa³⁴.

Anche lo spostamento delle risorse destinate al finanziamento del funzionamento degli Enti pubblici dalle tabelle della legge finanziaria al bilancio muove nella direzione di un complessivo rafforzamento della funzione del bilancio di previsione.

L'obiettivo è quello di rendere tale strumento più consono alle necessità che la gestione di una struttura complessa richiede, ma anche quella di aumentare l'attenzione e il coinvolgimento del Parlamento sulla formazione e definizione del quadro autorizzatorio che con il bilancio stesso si compone. Il bilancio non è più quindi solo il contenitore che recepisce le innovazioni introdotte alla legislazione vigente con la legge di stabilità, ma concorre attivamente, nel rispetto del quadro finanziario complessivo disegnato dalla legislazione vigente, a definire la complessiva allocazione delle risorse.

Va infine sottolineato che, in coerenza con l'impianto della riforma, la quale prevede una maggiore attenzione verso la programmazione di medio periodo, anche il bilancio assume un carattere di effettiva triennialità. Questo aspetto attribuisce alla legge di bilancio anche una nuova funzione programmatica, recependo le previsioni delle amministrazioni per il triennio ed inserendosi nel processo di programmazione economico-finanziaria e di bilancio con un ruolo prima limitato a mero strumento formale di proiezione annuale degli stanziamenti previsti a legislazione vigente, così come modificati ed integrati dalla legge finanziaria.

2.4 - I Provvedimenti collegati

Tra gli strumenti della programmazione l'articolo 7 include i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica.

³⁴ L'articolo 10, comma 2, lett. b), prevede in particolare che la parte discrezionale della spesa sia valutata nell'ipotesi di invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte.

Tali provvedimenti sono stati introdotti dalla legge n. 362 del 1988 come collegati di sessione, affiancando la legge finanziaria il cui contenuto veniva al contempo snellito. La legge n. 208 del 1999 ha apportato significative modifiche alla loro disciplina. L'obiettivo era quello di porre rimedio sia alla eterogeneità dei contenuti, osservata nel corso degli anni, sia alla "espropriazione", che attraverso tali strumenti legislativi si era verificata nei confronti delle competenze delle Commissioni permanenti di settore. Le iniziative di riforma in essi previste venivano, infatti, esaminate in sede referente dalla Commissione Bilancio anziché dalle rispettive Commissioni di merito³⁵. Tale norma, ampliando nuovamente il contenuto della legge finanziaria, ha disposto il superamento dei collegati di sessione, e ha previsto che essi avessero carattere omogeneo e che fossero finalizzati al riordino della normativa di specifici settori.

L'inadeguatezza della disciplina regolamentare, che non ha saputo garantire ai collegati delle effettive corsie preferenziali tali da assicurare la loro approvazione in tempi certi e il loro carattere spesso palesemente non omogeneo, che rendeva obiettivamente problematico il loro esame in tempi contenuti, ha determinato anche negli anni successivi lo scarso successo dello strumento dei disegni di legge collegati alla manovra finanziaria³⁶.

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica interviene dunque a ridefinire la disciplina di questo strumento. Sulla base delle nuove disposizioni, i provvedimenti collegati sono destinati ad accogliere disposizioni omogenee per materia, tenendo conto delle competenze delle Amministrazioni, e concorrono al raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati dalla Decisione di finanza pubblica, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia. Norme, queste, espressamente escluse dal contenuto della legge di stabilità.

I disegni di legge collegati, previsti fuori sessione di bilancio, devono essere indicati nella Decisione di finanza pubblica e presentati entro il 15 febbraio (a fronte del 15 novembre, previsto dalla precedente normativa), mentre le procedure e i termini per il loro esame, da parte delle Camere, saranno definiti con i regolamenti parlamentari.

Non sono previste invece specifiche indicazioni circa la loro copertura finanziaria. A questo proposito, si possono individuare due possibili modalità:

1. l'utilizzo degli stanziamenti iscritti nei Fondi speciali di cui alle Tabelle A e B quantificati in sede di definizione della legge di stabilità. Questa soluzione riconduce il reperimento delle risorse necessarie al finanziamento dei collegati nell'ambito della definizione della complessiva manovra di finanza pubblica, garantendo, almeno dal lato della copertura la coerenza allocativa del quadro d'insieme;

2. il ricorso ad autonoma copertura attraverso la modifica della legislazione vigente di entrata e di spesa, disposta nell'ambito dello stesso provvedimento legislativo. In questo caso, l'allocatione delle risorse prevista nella legge di bilancio (che recepisce gli effetti della manovra) verrebbe modificata anche dalle disposizioni di copertura degli oneri recati dai collegati.

³⁵ Cfr. Sen. G. Vegas, *Doc. Il n. 28-A - Relazione sulla giunta per il regolamento*, Senato della Repubblica, Roma, 30 giugno 1999.

³⁶ Secondo quanto affermato dal Presidente della V Commissione bilancio della Camera dei Deputati, On. Giancarlo Giorgetti, nel corso dell'esame dell'art. 7 A.C. 2555, Resoconto stenografico dell'Assemblea - Seduta n. 243 di martedì 10 novembre 2009.

APPENDICE AL CAPITOLO 2

Tavola 2.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell'attuazione della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Scadenza	Adempimento	Soggetto responsabile
PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA			
O.D.G. G 101	30/04/2010	Presentazione alle Camere della "Relazione generale sulla situazione economica del paese per il 2009".	Ministero economia e finanze
O.D.G. 9/2555-A/3	30/04/2010	Inserire nella Relazione generale sulla situazione economica del paese per l'anno precedente i dati concernenti l'indebitamento delle famiglie e delle imprese nei confronti del sistema creditizio.	Ministero economia e finanze
O.D.G. G 100		Trasmettere annualmente al Parlamento una relazione sull'andamento reale delle entrate tributarie e contributive con specifico riguardo alla pressione fiscale complessiva dell'anno in corso ed agli eventuali scostamenti della stessa rispetto agli andamenti programmatici.	Ministero economia e finanze
Art. 6, co. 2		Publicazione in formato elettronico elaborabile del bilancio di previsione, legge di stabilità, assestamento e rendiconto.	Ministero economia e finanze
Art. 44, co. 3		Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per definizione aggregati sottostanti i saldi di cassa e i criteri metodologici per il calcolo degli stessi	Ministero economia e finanze

Tavola 2.A.2 - Quadro dei Documenti e delle Relazioni previste ai sensi della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Data	Frequenza	Documento	Contenuto
PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA				
Art. 7, co. 2, lett.f	28 febbraio	Annuale	Disegni di legge collegati alla legge di stabilità	Regolazione di singole materie (fiscale, previdenza, assistenza, sanità, etc.) collegate alla legge di stabilità
Art. 12, co. 4	15 aprile	Annuale	Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate (allegata alla REF)	Sintesi interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e risultati conseguiti, ricaduta occupazionale, coesione sociale e sostenibilità ambientale, nonché ripartizione territoriale degli interventi
Art. 12, co. 5	15 aprile	Annuale	Relazione sulla regionalizzazione delle spese statali	Esposizione delle risorse destinate alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano distinte tra spese correnti e spese in conto capitale
Art.12, co. 6	1 luglio	Annuale	Relazione monitoraggio effetti misure sulle entrate e sulle spese contenute nelle manovre di bilancio, anche adottate in corso d'anno (allegato REF)	Monitoraggio degli effetti delle misure sulle entrate e sulle spese della manovra di finanza pubblica, adottate anche in corso d'anno, con relativi scostamenti rispetto alle valutazioni e loro motivazioni

Tavola 2.A.2 segue - Quadro dei Documenti e delle Relazioni previste ai sensi della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Data	Frequenza	Documento	Contenuto
PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA				
Art. 10, co. 5	15 luglio	Annuale	Linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica	Linee guida per ripartizione tra sottosettori obiettivi programmatici indebitamento netto, saldo di cassa e debito delle AP
Art. 7, co. 2, lett.b Art. 10	15 settembre	Annuale	Decisione di Finanza Pubblica	Obiettivi politica economica; quadro previsioni economiche e finanza pubblica per triennio di riferimento; ripartizione obiettivi per livelli di governo
Art. 10, co. 6	15 settembre	Annuale	Relazioni programmatiche sulle missioni di spesa e relazioni sulle sottostanti leggi pluriennali (di accompagnamento alla DFP)	Stato attuazione missioni di spesa e sottostanti leggi pluriennali, al fine di valutare se permangono le ragioni che ne avevano giustificato l'adozione, tenuto conto nuovi programmi da avviare
Art. 10, co. 7	15 settembre	Annuale	Quadro riassuntivo delle leggi di spesa a carattere pluriennale (allegato alle relazioni programmatiche)	Indicazione, per ciascuna legge di spesa pluriennale, eventuali rinnovi e scadenza, somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché somme ancora da erogare; ricognizione contributi pluriennali iscritti in bilancio, con specifica indicazione di quelli attivati, dello stato di avanzamento delle opere finanziate, relativo costo sostenuto e da sostenere negli anni successivi
Art. 7, co. 2, lett.c Art. 11	15 ottobre	Annuale	Disegno di legge di stabilità	Misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati nella DFP
Art. 7, co. 2, lett.c Art. 11, co. 9	15 ottobre	Annuale	Nota tecnico-illustrativa (di accompagnamento al DLS)	Raccordo tra DLB e conto economico delle amministrazioni pubbliche; illustra i contenuti della manovra, i relativi effetti sui saldi di finanza pubblica
Art. 7, co. 2, lett.g e Art. 9	1 dicembre	Annuale	Aggiornamento del programma di stabilità	Quadro macroeconomico e obiettivi di finanza pubblica per gli anni successivi, strategia di bilancio per il loro conseguimento, riduzione del debito coerente con il risanamento finanziario. Il Programma include un'analisi di sensitività delle finanze pubbliche a variazioni del quadro macroeconomico, nonché di sostenibilità delle finanze pubbliche nel lungo periodo.
Art. 7, co. 2, lett.a -	15 aprile 2011	Annuale	Relazione sull'Economia e la Finanza Pubblica (REF)	Analisi andamento economia e conti pubblici consuntivo e scostamenti rispetto alla DFP; aggiornamento previsioni macro e conti pubblici per periodo previsione DFP; indicazioni fabbisogno amministrazioni centrali e corrette modalità di copertura; informazioni conti consuntivi aziende di servizi delle amministrazioni pubbliche e conti consolidati con risultati di gestione delle relative controllate

Tavola 2.A.2 segue - Quadro dei Documenti e delle Relazioni previste ai sensi della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Data	Frequenza	Documento	Contenuto
PROGRAMMAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA				
Art. 12, co.7	30 aprile 2011	Annuale	Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente	Illustra l'andamento dell'economia italiana sotto il profilo strettamente economico
Art. 12, co. 5	15 aprile 2011		Regionalizzazione Spese	Sintesi interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e risultati conseguiti, ricaduta occupazionale, coesione sociale e sostenibilità ambientale, nonché ripartizione territoriale degli interventi
Art. 10, co. 3			Nota di aggiornamento DFP (eventuale)	Modificazione degli obiettivi politica economica; quadro previsioni economiche e finanza pubblica per triennio di riferimento; ripartizione obiettivi per livelli di governo
Art. 10, co. 4			Nota metodologica tendenziali	Descrizione puntuale dei criteri di costruzione del tendenziale a legislazione vigente
Art. 10, co. 8			Ricognizione contributi pluriennali iscritti sul bilancio dello Stato	Indicazione, per ciascuna legge di spesa pluriennale, eventuali rinnovi e scadenza, somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché somme ancora da erogare; ricognizione contributi pluriennali iscritti in bilancio, con specifica indicazione di quelli attivati, dello stato di avanzamento delle opere finanziate, relativo costo sostenuto e da sostenere negli anni successivi

CAPITOLO 3 - Controllo e monitoraggio dei conti pubblici

3.1 - Il monitoraggio e il controllo dei conti

L'attività di monitoraggio e controllo dei conti pubblici costituisce uno dei momenti fondamentali per realizzare, nei confronti di tutti i soggetti istituzionali e non, una forma di *accountability* sulla verifica della coerenza dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica programmati.

Tale attività è stata, nel corso del tempo, implementata e migliorata in molti suoi aspetti per consentire una maggiore e tempestiva conoscenza della situazione finanziaria delle pubbliche amministrazioni, anche per i conseguenti riflessi sull'andamento degli indicatori di finanza pubblica rilevanti ai fini del rispetto dei parametri europei.

Allo stesso tempo questa attività, nella misura in cui viene rendicontata nei documenti di finanza pubblica, costituisce un efficace strumento di controllo dell'operato dei Governi da parte del Parlamento e una garanzia di trasparenza nei confronti delle altre istituzioni nazionali e internazionali che sono chiamate a valutare lo stato di salute dei conti pubblici.

In quest'ottica di maggiore trasparenza e *accountability* si muovono i nuovi e ulteriori adempimenti introdotti dalla legge n. 196.

La nuova legge di contabilità riserva un intero titolo alla disciplina del controllo e monitoraggio dei conti pubblici attribuendo compiti e responsabilità, definendo procedure e introducendo nuovi strumenti funzionali allo svolgimento di tale attività.

Il rafforzamento dell'attività di controllo e di monitoraggio poggia sul potenziamento degli strumenti di conoscenza e di acquisizione di quote sempre più ampie e dettagliate di flussi informativi. In quest'ambito è senz'altro da collocare la previsione di cui all'articolo 13 della legge n. 196 del 2009 che istituisce, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, che dovrà garantire la sistematizzazione della raccolta di una pluralità di informazioni finanziarie e non, sia di carattere elementare, sia di livello aggregato.

I compiti di monitoraggio e controllo affidati alla Ragioneria generale sono espressamente elencati all'articolo 14, questa, anche sulla base delle informazioni raccolte attraverso la banca dati, procederà a:

- a) effettuare il consolidamento delle operazioni delle amministrazioni pubbliche (art. 14, comma 1, lett. a);
- b) valutare l'andamento delle principali grandezze e la loro coerenza rispetto agli obiettivi fissati dalla Decisione di Finanza Pubblica attraverso il controllo in corso di gestione e la verifica a consuntivo del raggiungimento degli obiettivi stessi (art. 14, comma 1, lett. b);
- c) effettuare il monitoraggio degli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di bilancio e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno (art. 14, comma 1, lett. c);

- d) verificare, tramite i servizi ispettivi di finanza pubblica, la regolarità della gestione amministrativo-contabile per tutte le amministrazioni ad eccezione delle Regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. Per queste ultime è stabilito un raccordo con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dalla legge 42/09 sul federalismo fiscale, che si realizza attraverso l'invio degli esiti delle verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica (art. 14, comma 1, lett. d).

Le maggiori informazioni, ottenute anche attraverso l'arricchimento dei contenuti informativi di tutti i documenti programmatici, nonché del disegno di legge del bilancio dello Stato agevoleranno lo svolgimento da parte del Parlamento della funzione di controllo.

Modifiche di rilievo sono introdotte anche nell'ambito del monitoraggio dei flussi di cassa.

Le relazioni di cassa, (articolo 14, comma 4) presentate dal Governo alle Camere, entro il 31 maggio, il 20 settembre e il 30 novembre, riportano, in linea con l'aggregato di riferimento utilizzato per la programmazione, il saldo di cassa dell'amministrazione centrale e delle amministrazioni pubbliche rispettivamente per il primo trimestre, il primo semestre e i primi nove mesi dell'anno. Nella relazione del 30 settembre sono altresì esposte informazioni sull'aggiornamento della stima annuale del conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche e sulle relative forme di copertura, nonché sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente del bilancio dello Stato, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.

Sempre con riferimento al monitoraggio dei flussi di cassa viene istituzionalizzata la pubblicazione mensile, entro il mese successivo a quello di riferimento, della relazione sul conto consolidato di cassa dell'amministrazione centrale, che include indicazioni settoriali sugli altri comparti della Pubblica Amministrazione utilizzando le informazioni desunte dal Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).

La nuova legge di contabilità prevede che nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze, il Dipartimento delle finanze sia incaricato del monitoraggio dell'andamento delle entrate tributarie e degli effetti finanziari delle principali misure adottate in materia tributaria e che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato effettui il monitoraggio delle entrate contributive, ai fini della pubblicazione mensile di un rapporto sull'andamento delle entrate tributarie e contributive³⁷.

Al Dipartimento delle Finanze è altresì affidato il monitoraggio degli effetti sulle entrate delle principali misure tributarie adottate e l'analisi dei risultati conseguiti in materia di entrata, con riferimento all'andamento di tutte le imposte, tasse e tributi, anche di competenza di regioni e enti locali, con indicazioni relative all'attività accertativa e alla riscossione. Un'analisi degli esiti di tale attività è allegata alle citate relazioni di cassa del Ministro dell'economia e delle finanze.

Ai fini del controllo e del monitoraggio della finanza pubblica, l'articolo 14 della nuova legge di contabilità prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, tramite i Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, effettui verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile delle

³⁷ Cfr "Rapporto mensile sull'andamento delle entrate tributarie e contributive – febbraio 2010", Dipartimento delle finanze e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle Regioni e delle Province autonome. In ogni caso, per gli enti territoriali, i Servizi Ispettivi effettueranno verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica.

Infine, si ricorda il contenuto dell'articolo 16 della legge 196 il quale stabilisce che deve essere assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze presso i collegi sindacali e di revisione di tutte le amministrazioni pubbliche (con esclusione degli enti territoriali e degli enti e organismi da questi vigilati).

3.2 - Il controllo parlamentare

Gli studi dell'OCSE, del Fondo Monetario Intenzionale e della Commissione Europea, hanno evidenziato che uno dei requisiti che un sistema di bilancio deve avere per assicurare il controllo efficace della spesa, è la trasparenza verso il Parlamento e l'opinione pubblica³⁸. Questo elemento è ancor più rilevante quando il sistema di bilancio è caratterizzato, nei rapporti tra i diversi ministri, da un ruolo preminente del Ministro dell'economia. Altrettanto rilevante diviene questo elemento nell'ambito dei rapporti tra Governo e Parlamento, affinché, come unanimemente riconosciuto dalla letteratura³⁹, quest'ultimo possa svolgere in maniera efficace un ruolo di indirizzo e controllo.

La legge n. 196 in diverse occasioni sottolinea il ruolo di controllo e monitoraggio assegnato al Parlamento e, a tale fine, prevede un arricchimento del contenuto informativo dei principali documenti di finanza pubblica, l'elaborazione di note esplicative delle metodologie di costruzione dei tendenziali, la redazione di allegati informativi sull'efficacia delle manovre di finanza pubblica e sul monitoraggio in corso d'anno delle entrate, delle spese e del fabbisogno del settore statale. Inoltre i documenti di bilancio, sia in fase di previsione che di rendicontazione, sono anch'essi arricchiti da un ampliamento delle informazioni in essi contenute e sono affiancati da ulteriori e specifici documenti nel corso dell'anno. Le maggiori informazioni disponibili potranno consentire al Parlamento di svolgere con maggior consapevolezza il proprio ruolo potendo disporre anche di informazioni sull'effettivo impiego delle risorse negli esercizi precedenti e sui risultati raggiunti.

Con l'intento di potenziare ulteriormente il ruolo del Parlamento rispetto al monitoraggio, controllo e verifica degli andamenti di finanza pubblica, l'articolo 4 prevede che i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica adottino intese volte a promuovere le attività delle due Camere, anche in forma congiunta, nonché la collaborazione tra le rispettive strutture di supporto tecnico.

Inoltre, l'articolo 6 fissa il principio dell'accesso, da parte della Camera e del Senato, sulla base di apposite intese, alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa gestita da soggetti pubblici rilevante ai fini del controllo della finanza pubblica. Con le stesse finalità l'articolo 14 sancisce, in via rafforzativa, l'accesso alle

³⁸ Le altre caratteristiche richiamate dagli organismi internazionali sono la presenza di previsioni macroeconomiche prudenti, un orizzonte pluriennale per la programmazione, l'adozione di regole top down, il performance budgeting. Si veda in proposito: European Commission (2007) *Strengthening budgetary procedures*, in Public Finance in EMU, Bruxelles e OECD (2002) *Best Practices for Budget Transparency*, in OECD Journal on Budgeting, vol. 1.

³⁹ Cfr Allen Schick, (2002) *Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?*, in OECD Journal on Budgeting, vol. 1.

informazioni contenute nella banca dati unitaria di cui all'articolo 13 alle Camere per garantire il pieno espletamento dei compiti loro assegnati.

3.3 - La banca dati unitaria delle PA

La banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche (BDU) è lo strumento che assicura un sostegno adeguato per “un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica”, nonché permette di acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale. In base all'articolo 13 della legge n. 196, che istituisce la BDU presso il Ministero dell'economia e delle finanze, le amministrazioni pubbliche provvedono a rendere disponibili le informazioni che alimentano la stessa banca dati, la quale deve essere resa accessibile alle amministrazioni stesse. Le modalità di acquisizione di tali dati, nonché quelle di accesso all'informazione sono stabilite, attraverso appositi decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, sentiti gli organismi e le istituzioni competenti individuati dalla stessa legge n. 196.

Ai fini della realizzazione della banca dati, è stata prevista, con un apposito Ordine del giorno⁴⁰, la redazione di un progetto di fattibilità da presentare al Parlamento entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della citata legge n. 196. In sede di discussione parlamentare il Governo ha inoltre assunto l'impegno di integrare in modo ottimale ed efficiente e a mettere a fattor comune le risorse umane, tecnologiche e le metodologie appartenenti alle istituzioni competenti in materia di bilanci pubblici, a partire dall'Istat, dalla Corte dei conti, dalla Banca d'Italia e dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nella costruzione e nella gestione della banca dati delle amministrazioni pubbliche.

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 marzo 2010 n. 23411, in attuazione dell'art. 13, comma 1, ultimo periodo, della legge n. 196 del 2009, è stata individuata nella Ragioneria generale dello Stato la struttura dipartimentale responsabile della banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche, che ha provveduto, come richiesto, a predisporre entro il 31 marzo del 2010 la proposta di fattibilità.

La norma prefigura dunque un processo articolato e caratterizzato da una molteplicità di flussi informativi e da una pluralità di soggetti coinvolti a diverso titolo; l'attuazione di un tale processo richiede coordinamento e razionalizzazione al fine di conseguire l'obiettivo senza duplicazione di flussi informativi, attività, funzioni e adempimenti.

3.3.1 - Finalità della banca dati unitaria

Le finalità della BDU sono individuate dall'articolo 13, comma 1. Tale norma stabilisce che la banca dati è istituita “per assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale”; al comma 2 si precisa anche che un'apposita sezione della BDU dovrà essere dedicata alla raccolta dei dati necessari all'attuazione del federalismo fiscale.

⁴⁰ A.C. 2555-A, 9/2555-A/6.Melis, Duilio.

Il successivo articolo 14 stabilisce che, utilizzando anche i dati contenuti nella BDU, la Ragioneria generale dello Stato deve provvedere al consolidamento delle operazioni gestionali delle amministrazioni pubbliche, alla valutazione della coerenza della evoluzione delle grandezze di finanza pubblica nel corso della gestione con gli obiettivi indicati nella DFP, al monitoraggio degli effetti finanziari delle misure di finanza pubblica, nonché alle altre attività di verifica e di controllo previste dalla stessa legge.

Infine, l'articolo 39 stabilisce che una apposita sezione della banca dati andrà a raccogliere tutte le informazioni necessarie allo svolgimento delle attività che la stessa norma attribuisce ai Nuclei di analisi e valutazione della spesa in ordine all'analisi e monitoraggio degli effetti delle misure disposte ai fini della razionalizzazione della spesa e di maggiore efficienza e efficacia della stessa, ivi inclusi gli obiettivi programmatici contenuti nella DFP.

In base alle indicazioni presenti nella legge, le principali finalità e funzioni che la banca dati unitaria deve supportare sono le seguenti:

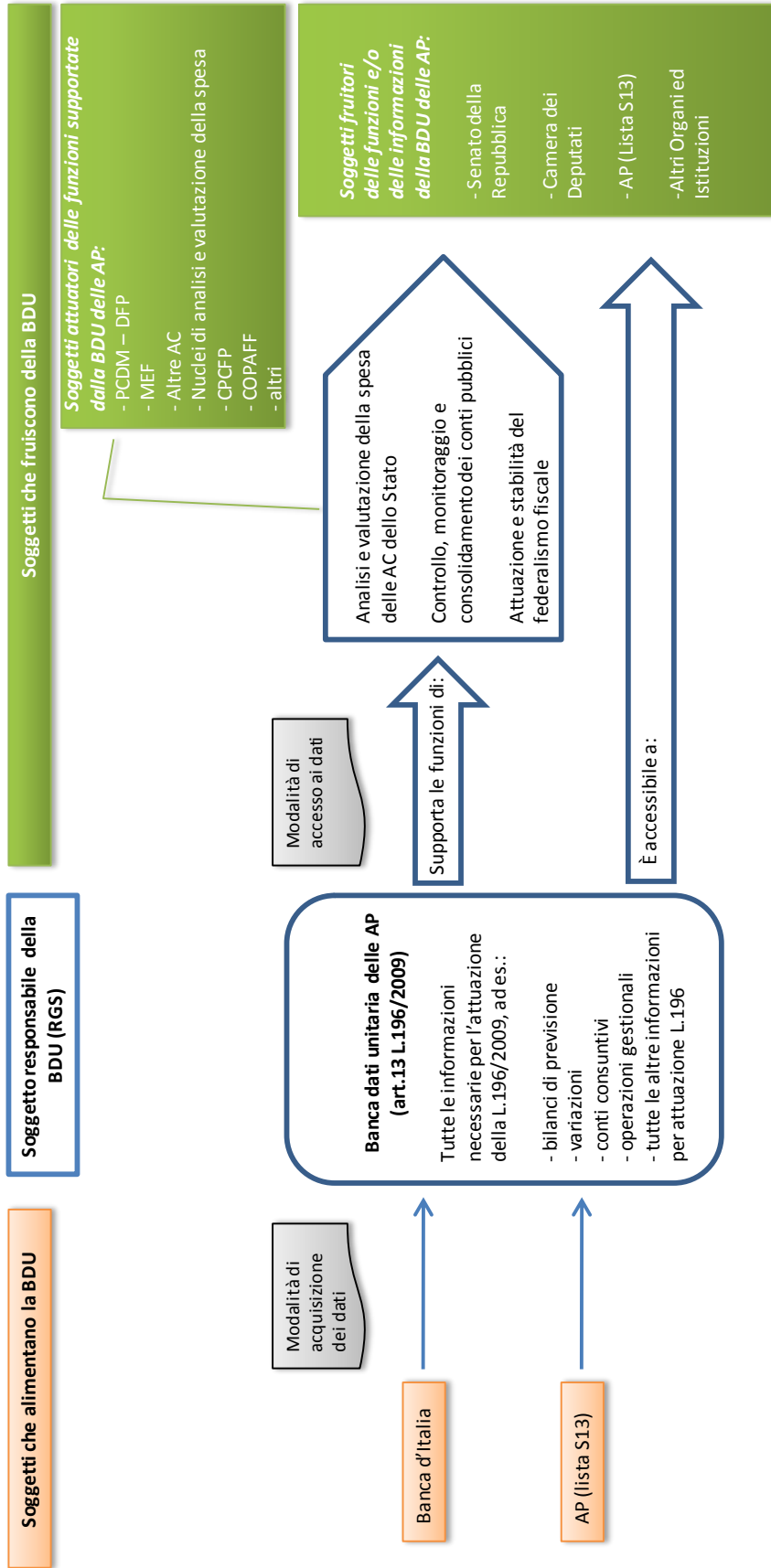
- controllo, monitoraggio e consolidamento dei conti pubblici,
- attuazione e stabilità del federalismo fiscale,
- analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato.

Quanto alla natura dei dati che le amministrazioni pubbliche dovranno inserire nella BDU, l'articolo 13 indica quelli concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi e le connesse operazioni gestionali di tutti gli enti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche. Esso prescrive inoltre che siano raccolte anche tutte le informazioni necessarie all'attuazione della legge n. 196, ivi comprese quelle non finanziarie.

Sia le modalità, gli schemi e i tempi di acquisizione dei dati e il loro inserimento nella BDU da parte delle amministrazioni pubbliche, sia le modalità con cui le stesse amministrazioni avranno accesso alla BDU, saranno definiti con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. In particolare per l'acquisizione dei dati, dovranno essere sentiti l'ISTAT, il CNIPA e la Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica, in particolare per gli enti territoriali.

Il dettato della legge n. 196 può essere rappresentato schematicamente nella figura seguente.

Grafico 3.1 - La Banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche



In relazione al ruolo svolto dai diversi soggetti che usufruiscono della BDU si possono schematicamente distinguere:

- soggetti attuatori delle tre principali funzioni supportate dalla BDU, i quali rivestiranno anche un ruolo primario nella definizione dei contenuti della banca dati: il MEF e le altre amministrazioni centrali dello Stato; i Nuclei di analisi e valutazione della spesa, la Presidenza del Consiglio dei Ministri; la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (CPCFP), nonché la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF) nella fase di attuazione del federalismo fiscale;
- soggetti fruitori delle funzioni supportate dalla BDU e/o direttamente delle informazioni ivi contenute: Senato e Camera dei deputati e le altre amministrazioni pubbliche.

3.3.2 - Le prospettive e gli sviluppi futuri

In termini di requisiti fondamentali da garantire, la BDU dovrà essere implementata in modo tale da:

- raccogliere in modo organico tutte le informazioni necessarie a supportare le tre principali funzioni individuate dalla legge n. 196;
- rendere accessibili le informazioni agli organi costituzionali, alle amministrazioni pubbliche, nonché agli organi e alle istituzioni con competenza sulle funzioni stesse;
- essere regolarmente aggiornata;
- essere strutturata con la opportuna flessibilità per recepire gli adeguamenti che si renderanno necessari in base alle evoluzioni del processo di attuazione della legge n.196 e in particolare delle funzioni sopra individuate.

Tra questi, uno degli aspetti di cui occorrerà maggiormente tenere conto in fase di realizzazione della banca dati è il contesto evolutivo e dinamico in cui la BDU dovrà essere sviluppata.

Tale contesto è attualmente caratterizzato, oltre che dalla presenza di un elevato numero di soggetti coinvolti, anche da una situazione di conoscenza parziale delle banche dati esistenti. Inoltre, allo stato attuale, non è completo il quadro di riferimento entro cui dovrà essere realizzata la BDU. Sono, infatti, ancora in via di definizione molti aspetti concernenti le modalità attuative della legge n. 196, tra cui alcuni elementi fondamentali per un disegno esaustivo del sistema informativo come ad esempio, il piano dei conti che scaturirà dal processo di armonizzazione dei sistemi contabili.

È inoltre opportuno sottolineare come, non solo le esigenze informative, ma più in generale l'insieme di interlocutori, attività e processi – ossia l'intero contesto della nascente BDU – siano in questo momento oggetto di studi e approfondimenti su diversi tavoli istituzionali.

Ciò rende indispensabile delineare la concreta realizzazione della BDU in termini di *processo*, da sviluppare in un'ottica dinamica ed evolutiva.

Tale situazione orienta verso un processo di realizzazione incrementale con progressivi affinamenti, caratterizzato da momenti sistematici di riesame dello stato dell'arte e

conseguente adeguamento del processo stesso. Quest'ultimo dovrà essere, quindi, adeguatamente e regolarmente supportato da un sistema di coordinamento e monitoraggio, in grado di tradurre in *input* immediatamente utili per il processo stesso, ogni elemento ed ogni cambiamento del contesto di riferimento connesso all'attuazione della legge n. 196.

3.4 - La copertura finanziaria delle leggi

3.4.1 - Le modalità di copertura finanziaria delle leggi

L'articolo 81 della Costituzione stabilisce che ogni legge (diversa dalla legge di bilancio) che comporti nuovi o maggiori oneri deve indicare i mezzi per farvi fronte in modo da garantire la neutralità finanziaria della nuova iniziativa legislativa sui saldi di finanza pubblica.

L'articolo 17 della legge n. 196, confermando le disposizioni precedentemente in vigore, individua le modalità di copertura finanziaria, mediante:

- a) utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dalla legge finanziaria (Tabelle A e B);
- b) riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- c) modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente con entrate in conto capitale.

La copertura degli oneri recati dalla legge di stabilità, come già per la legge finanziaria, segue una specifica regolamentazione. Per questa legge, l'obbligo di copertura riguarda solo gli oneri di parte corrente derivanti dalle disposizioni della suddetta legge, che devono essere compensati ricorrendo a maggiori entrate o minori spese correnti⁴¹. La riforma stabilisce inoltre che potrà essere utilizzato come strumento di copertura degli oneri correnti il miglioramento del risparmio pubblico⁴² risultante dal bilancio di previsione a legislazione vigente, rispetto all'assestamento relativo all'esercizio precedente, purché il suo valore risulti positivo. Nella previgente legge n. 468 questo ultimo vincolo non era previsto. La norma consentiva, infatti, l'utilizzo del miglioramento del saldo anche qualora questo assumesse un valore negativo. Per le spese in conto capitale è confermata la possibilità di effettuare una manovra espansiva senza necessità di compensazione per il saldo netto da finanziare.

Sempre con riferimento alla legge di stabilità, in sede di discussione parlamentare, la possibilità di presentare emendamenti al Disegno di legge trova un limite nei limiti del saldo netto da finanziare programmatico del bilancio dello Stato (stabilito dall'articolo 1 del DDL) e degli altri saldi di finanza pubblica (saldo di cassa e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche) stabiliti nella DFP.

3.4.2 - La copertura sui saldi di finanza pubblica

Nel corso degli ultimi anni, la necessità di garantire il rispetto dei parametri stabiliti in sede europea nell'ambito del Patto di stabilità e crescita ha fatto sì che la valutazione degli

⁴¹ Gli oneri di parte corrente e le relative coperture ai fini del saldo netto da finanziare dello Stato sono riepilogati in una scheda allegata alla legge di stabilità.

⁴² Il saldo del bilancio dello Stato dato dalla differenza tra entrate correnti e spese correnti.

effetti delle politiche di bilancio in termini di indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e di fabbisogno assunse un ruolo sempre più importante⁴³.

Per raccordarsi in maniera più diretta agli obiettivi concordati in sede europea, alla valutazione dei provvedimenti in termini di saldo netto da finanziare si è quindi gradualmente affiancata la valutazione degli effetti anche in termini di fabbisogno e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Nella legge n. 196 questa prassi è stata formalizzata con l'articolo 17, comma 4.

In particolare la citata disposizione prevede che, ai fini della definizione della copertura finanziaria, la relazione tecnica che accompagna i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa con effetti finanziari, evidenzia gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, illustrando i criteri per la determinazione degli oneri e della relativa copertura nell'ambito della stessa copertura finanziaria.

3.4.3 - La relazione tecnica

Confermando la precedente disciplina, la legge prevede che tutti i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze. La relazione deve quantificare le entrate e gli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché le relative coperture con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti.

Per tutte le altre proposte legislative e gli emendamenti, le Commissioni parlamentari⁴⁴ possono richiedere al Governo la relazione tecnica al fine della verifica della quantificazione degli oneri recati dagli stessi provvedimenti. La relazione deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro tale termine, esso deve indicarne i motivi. La legge di contabilità prevede che i dati delle relazioni tecniche debbano essere trasmessi in formato telematico e che i regolamenti parlamentari disciplinino gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto a presentare la relazione tecnica.

Quanto al contenuto necessario, la norma stabilisce che nella relazione tecnica siano indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione e le relative fonti per la verifica in sede parlamentare secondo le norme dei rispettivi regolamenti. Arricchendo il contenuto informativo, le relazioni tecniche devono illustrare il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nella decisione di finanza pubblica e negli eventuali successivi aggiornamenti. Inoltre è previsto l'obbligo di predisporre un quadro analitico di

⁴³ Si ricordano in proposito le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 dicembre 2004 e del 6 giugno 2006.

⁴⁴ Nel corso dell'esame parlamentare non è stata confermata l'estensione dell'obbligo della relazione tecnica per le iniziative legislative e per gli emendamenti del relatore previsto nel testo iniziale del disegno di legge della riforma.

previsioni finanziarie a carattere almeno decennale per le disposizioni in materia di pubblico impiego (precedentemente previsto solo per disposizioni in materia pensionistica). Per quest'ultimo settore la relazione tecnica deve indicare tutti i dati e i parametri necessari per la valutazione degli oneri fino alla loro completa attuazione e in particolare per il comparto scuola devono anche essere esplicitate le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte a base della valutazione stessa.

Con l'attuale disciplina viene istituzionalizzata anche la redazione, nell'ambito della relazione tecnica, di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione sui saldi di finanza pubblica. Infine per le disposizioni corredate da clausola di neutralità, è disposto che la relazione tecnica indichi i dati e gli elementi idonei a verificare l'ipotesi di invarianza sui saldi di finanza pubblica.

La relazione tecnica e il prospetto riepilogativo degli effetti delle misure sui saldi devono essere aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

Ulteriore innovazione, rispetto alla disciplina previgente, è quella prevista dal comma 2 dell'articolo 17 della legge n. 196. In caso di complessità della materia trattata, che non consenta di quantificare nell'ambito della delega stessa gli oneri da essa derivanti, è prevista la possibilità della loro quantificazione al momento della successiva adozione del decreto delegato, ferma restando la necessità di individuare la relativa copertura con un diverso provvedimento legislativo da adottare prima dell'emanazione del decreto delegato. I decreti delegati dovranno comunque essere corredate da una relazione tecnica che accerti l'equilibrio tra oneri e mezzi di copertura.

3.4.4 - La clausola di salvaguardia

Una ulteriore novità introdotta dalla legge di riforma della contabilità riguarda l'ambito di applicazione e le caratteristiche della cosiddetta clausola di salvaguardia, introdotta per la prima volta con il decreto legge n. 194 del 2002 con l'obiettivo di rafforzare gli strumenti di controllo sugli equilibri di finanza pubblica.

In particolare, essa dispone che nel caso in cui gli oneri associati ai provvedimenti legislativi si configurino come "oneri previsti o valutati"⁴⁵, sia obbligatorio prevedere una apposita clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti derivanti dal provvedimento che eccedano le previsioni di spesa quantificate nella relazione tecnica. Qualora si riscontri uno scostamento tra la spesa effettiva e la previsione della legge, il Ministro competente ne dà notizia tempestivamente al Ministro dell'economia e delle finanze che riferisce al Parlamento e assume una apposita iniziativa legislativa.

Nell'esperienza degli anni in cui la norma è stata applicata, la clausola di salvaguardia, salvo alcune eccezioni, non è risultata pienamente efficace: nella maggior parte dei casi essa ha disposto, infatti, il solo monitoraggio degli effetti delle misure, rinviando ad un momento successivo l'adozione di provvedimenti legislativi di correzione; in altri casi, in presenza di spese di natura obbligatoria, la clausola ha anche previsto la temporanea copertura del maggior onere attraverso il ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine iscritto sul bilancio dello Stato.

⁴⁵ Ad essi si contrappone il caso in cui gli oneri si configurino come "limiti di spesa o spese autorizzate".

Lo strumento della clausola di salvaguardia trova conferma, con alcune innovazioni, nella legge n. 196, sebbene la sua disciplina sia profondamente rivista. In particolare, la materia è disciplinata all'articolo 17 commi 1 e 12.

Nella fattispecie, la norma prevede che nel caso in cui una legge comporti nuovi o maggiori oneri valutati sia disposta, nell'ambito della copertura, una clausola di salvaguardia che indichi misure di riduzione delle spese, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, o di aumento delle entrate tali da compensare gli scostamenti tra gli oneri previsti e quelli effettivi.

A differenza di quanto stabilito dalla legislazione precedente, la clausola deve:

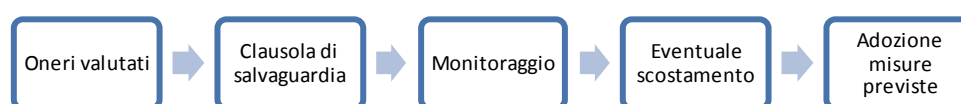
- essere effettiva (cioè individuare, ad esempio, le misure di intervento sulla copertura: come aumento di entrate - tributarie e contributive - o riduzioni di spesa; ovvero di eventuale riduzione dell'onere; attraverso la ridefinizione dei requisiti per l'accesso alla prestazione, la rideterminazione della misura della prestazione, ecc.);
- essere automatica (cioè non richiedere ulteriori provvedimenti di natura legislativa per essere attuata, ma solo atti di natura amministrativa);
- garantire, anche temporalmente, la corrispondenza tra l'onere e la relativa copertura. Tale corrispondenza deve essere garantita per tutta la durata della legge. L'eventuale rinvio alla legge di stabilità per la copertura degli oneri relativi agli esercizi successivi a quello in cui si è verificato lo scostamento, eluderebbe il disposto normativo e verrebbe riesumata di fatto la normativa previgente alla legge n. 196.

Ai fini dell'accertamento dell'eventuale scostamento – già verificato o in procinto di verificarsi - tra gli oneri previsti dalla norma e quelli effettivi, la norma prevede un apposito monitoraggio. Sulla base delle risultanze di tale monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro competente, adotta le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione.

La legge 196, per garantire il funzionamento della clausola di salvaguardia, attribuisce grande attenzione al procedimento da seguire in caso di scostamento tra onere e relativa copertura. Il monitoraggio dell'onere deve essere affidato al soggetto responsabile della spesa a cui l'onere stesso si riferisce. Solo l'amministrazione responsabile della spesa prevista dispone, infatti, delle informazioni necessarie a valutarne l'effettiva evoluzione.

Le misure compensative devono essere adottate in modo tempestivo e contestuale al verificarsi dello scostamento. Tale operazione non può che avvenire in via automatica, sul piano amministrativo, anche per rispettare le finalità della disposizione (effettività, automaticità e massima contestualità possibile sul piano temporale).

Grafico 3.2 - Processo di definizione e applicazione della clausola di salvaguardia



Ai sensi della nuova legge, nei casi di oneri valutati, la struttura della norma di copertura può essere, in linea generale, articolata come segue:

1. clausola finanziaria;

2. clausola di monitoraggio;
3. clausola di salvaguardia;
4. specifico riferimento alla relazione al Parlamento in caso di scostamento.

Si ricorda inoltre che, al pari della copertura, la clausola di salvaguardia deve essere idonea a compensare lo scostamento per tutti i saldi di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, saldo di cassa e indebitamento delle amministrazioni pubbliche).

Un approfondimento: il processo di definizione e applicazione della clausola di salvaguardia.

Sulla base delle precedenti considerazioni si ritiene che non possa esistere una formulazione standard della clausola di salvaguardia. L'individuazione di una clausola predefinita rischia di trasformare la stessa in una norma priva di reale efficacia. La sua definizione deve, invece, tenere conto sia delle "caratteristiche" dell'onere previsto, sia della sua copertura. La combinazione degli oneri e delle modalità di copertura ad essi associate, infatti, riflette le politiche di bilancio adottate e determina una precisa allocazione delle risorse tra i vari settori.

Lo schema di costruzione della clausola di salvaguardia appare invece generalizzabile e può essere basato su criteri predefiniti e uniformi.

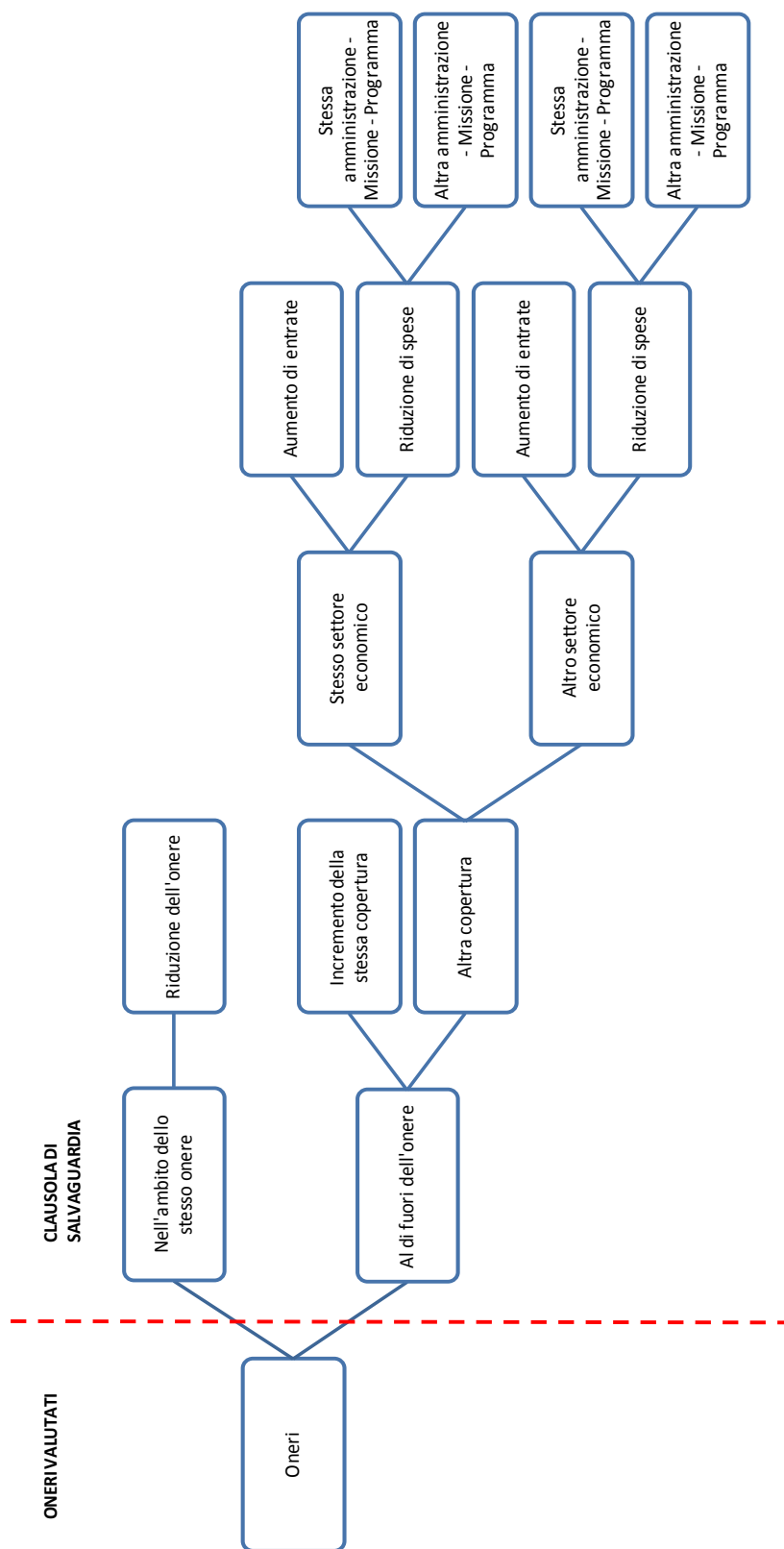
Una prima rilevante distinzione riguarda la possibilità di definire la clausola di salvaguardia:

- nell'ambito dello stesso onere previsto dalla norma, prevedendone la riduzione: ad esempio rivedendo l'ammontare della spesa/prestazione a favore del singolo soggetto interessato, oppure riducendo la platea dei beneficiari ridefinendo in maniera più stringente i requisiti di accesso al beneficio, ecc.;
- al di fuori dell'onere previsto dalla norma attraverso un incremento della copertura: rafforzando quella prevista nella clausola finanziaria o ricorrendo a diversa modalità. In quest'ultimo caso, la clausola di salvaguardia può agire nell'ambito dello stesso settore economico in cui opera il provvedimento ovvero in un altro settore, attraverso l'incremento di entrate o la riduzione di spese, eventualmente nell'ambito della stessa amministrazione/missione/programma.

A ciascuna di queste alternative sono associati vantaggi e svantaggi (come ad esempio l'introduzione di un sistema di incentivi ad elaborare previsioni affidabili degli oneri connessi alle norme, a contenere la gestione entro la previsione di spesa, a non modificare l'allocazione delle risorse inizialmente prevista) che andrebbero considerati nella definizione della stessa clausola di salvaguardia.

La schematizzazione del processo sopra indicato è illustrata nel prospetto allegato che segue.

Grafico 3.3 - Il processo di definizione della clausola di salvaguardia



Pur nella genericità di questo schema, nella formulazione della clausola di salvaguardia è necessario distinguere alcune particolari fattispecie.

Una di queste riguarda il caso in cui una disposizione normativa determini l'insorgenza di un diritto soggettivo. Rispetto a questo caso, in passato sono state formulate clausole di salvaguardia (mai attivate) finalizzate alla riduzione dell'onere recato dalla norma in modo da ricondurlo nell'ambito delle risorse disponibili, sia attraverso la rideterminazione del beneficio/prestazione, sia attraverso la ridefinizione dei requisiti di accesso alla stessa. Infatti, per quanto concerne, ad esempio, le prestazioni sociali, la norma dispositiva in alcuni casi può essere tale da consentire di intervenire, a seguito del monitoraggio, in termini riduttivi sul beneficio concesso; in altri casi, ciò può non essere possibile e, quindi, risulta necessario operare sul versante della copertura.

Ancora diverso è il caso in cui l'ampiezza del diritto soggettivo (ovvero la dimensione, non la possibilità di godere comunque di un beneficio) è condizionata alle risorse disponibili. Questo si verifica quando le disposizioni normative che costituiscono il diritto soggettivo già originano con un "meccanismo di salvaguardia endogeno" (ad esempio: numero limitato di domande ammesse ad un beneficio, rideterminazione del beneficio già previsto dalla disposizione originaria, posticipo di decorrenze del beneficio in relazione alle risorse disponibili). Pur rientrando nella fattispecie degli oneri valutati, in questo caso non sarebbe necessario implementare una clausola di salvaguardia che interviene a fronte di maggiori oneri, individuati nell'ambito dell'attività di monitoraggio. Tali meccanismi assolvono la funzione di garanzia tipica della clausola di salvaguardia, controllando di fatto il rispetto delle risorse programmate.

Nel caso, poi, in cui dalle norme derivino minori entrate, la possibilità di prevedere una clausola di salvaguardia deve essere valutata di volta in volta. Ciò in considerazione delle oggettive difficoltà di poter operare il monitoraggio degli effetti della norma e degli eventuali scostamenti dalle previsioni iniziali, presupposto essenziale per l'applicazione della clausola di salvaguardia. Un esempio di queste difficoltà è riconducibile al caso delle imposte e dei contributi previdenziali. Per essi, infatti, può risultare estremamente complesso distinguere le minori entrate derivanti dalla modifica normativa rispetto a quelle determinate da una inattesa evoluzione delle basi imponibili, che come noto risentono della evoluzione del quadro macroeconomico.

APPENDICE AL CAPITOLO 3

Tavola 3.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell'attuazione della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Scadenza	Adempimento	Soggetto responsabile
CONTROLLO E MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI			
O.D.G. 9/2555-A/6	30/03/2010	Progetto di fattibilità della banca dati da presentare al Parlamento entro 90 giorni dall'entrata in vigore della presente legge L. 196/2009.	Ministero economia e finanze
Art. 13, co. 1		Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di individuazione della struttura dipartimentale del Mef responsabile della banca dati.	Ministero economia e finanze
Art. 13, co. 1		Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di definizione dei criteri di accesso alla banca dati unitaria per le Amministrazioni pubbliche.	Ministero economia e finanze sentiti la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica ed il CNIPA.
Art. 13, co. 1		Intesa, in sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per la definizione dei criteri di accesso alla banca dati unitaria per gli enti territoriali.	Ministero economia e finanze d'intesa con la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.
Art. 13, co. 3 e 4		Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per la definizione di schemi, tempi e modalità per l'acquisizione dei dati alla banca dati unitaria e individuazione delle modalità di ripartizione delle risorse finanziarie tra le amministrazioni preposte alla realizzazione della banca dati.	Ministero economia e finanze sentiti l'ISTAT, il CNIPA e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica
Art. 6, co. 1		Intesa con Camera dei deputati e Senato della Repubblica per accesso banca dati di finanza pubblica.	Ministero economia e finanze
Art. 15, co. 1		Determina del Ragioniere generale dello Stato per la definizione degli schemi e delle modalità di invio telematico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche alla RGS.	Ministero economia e finanze - Dipartimento Ragioniere generale dello Stato
Art. 14, co. 2		Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di definizione degli schemi, dei tempi e delle modalità di acquisizione delle informazioni e dei dati di base delle operazioni di partenariato pubblico-privato.	Ministro dell'economia e delle finanze
Art. 14, co. 8		Decreti del Ministro dell'economia e delle finanze per definire la codificazione SIOPE, nonché le modalità e i tempi per la trasmissione dei dati di incassi e pagamenti effettuati da parte delle amministrazioni pubbliche.	Ministro dell'economia e delle finanze sentita la Conferenza unificata
Art. 14, co. 10		Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per la soppressione della trasmissione dei dati trimestrali di cassa in seguito all'estensione della rilevazione SIOPE.	Ministro dell'economia e delle finanze
Art. 48, co. 1		Istituzione del canale telematico e gestione delle informazioni, provenienti dagli istituti finanziatori, relative a contratti stipulati per operazioni finanziarie che costituiscono quale debitore una amministrazione pubblica.	Ministero economia e finanze - Ragioneria generale dello Stato - ISTAT - Banca d'Italia

CAPITOLO 4 - Programmazione dei flussi di cassa

4.1 - Definizione dei saldi

La nuova legge di contabilità pubblica, all'articolo 44, commi 1 e 2, definisce i saldi di cassa del settore statale e delle amministrazioni pubbliche: il primo è definito come il risultato del consolidamento del bilancio e della tesoreria statale. Esso esprime il fabbisogno da finanziare attraverso le emissioni di titoli di stato o di altri strumenti a breve e lungo termine; mentre il secondo è definito come il risultato del consolidamento dei flussi di cassa dei singoli sottosettori.

Il comma 3 dell'articolo stabilisce che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono "definiti, in coerenza con le regole internazionali, gli aggregati sottostanti i saldi e i criteri metodologici di calcolo degli stessi".

Il riferimento al settore statale era presente all'articolo 30 della legge n. 468 del 1978 (conti di cassa). Tale articolo, pur non definendo il settore statale in maniera esplicita, sostanzialmente conteneva i criteri di calcolo presenti nella legge n. 196: *"... il ministro del tesoro presenta al parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale per l'anno in corso, quale risulta dalle previsioni gestionali di cassa del bilancio statale e della tesoreria, nonché sul finanziamento di tale fabbisogno, a raffronto con i corrispondenti risultati verificatesi nell'anno precedente"*.

Il settore statale è stato fino ad oggi l'aggregato di riferimento per il monitoraggio dei conti pubblici per due motivi:

- a) semplicità e tempestività del suo calcolo. Esso è dato, in quanto somma dei singoli pagamenti ed incassi operati a livello centrale per il tramite delle sezioni della Banca d'Italia;
- b) possibilità di utilizzarlo come *proxy* dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni (aggregato rilevante al livello di Unione europea). Ciò in virtù del peso relativo del settore statale su tale comparto e della correlazione che esso ha sia con il fabbisogno del settore pubblico (rilevato sempre in termini di cassa e "costituito dal settore statale, dal consolidato degli enti indicati al precedente articolo 25 della legge n. 468⁴⁶ e dalle regioni", sia con il citato indebitamento netto.

A partire dal 2009 l'introduzione di alcune modifiche normative hanno inciso sia sulla sua significatività, sia sulla confrontabilità dei saldi di cassa e degli aggregati del settore statale

⁴⁶ Legge n. 468 del 1978 art. 25 (normalizzazione dei conti degli enti pubblici) Ai comuni, alle province e relative aziende, nonché a tutti gli enti pubblici non economici compresi nella tabella a allegata alla presente legge, a quelli determinati ai sensi dell'ultimo comma del presente articolo, agli enti ospedalieri, sino all'attuazione delle apposite norme contenute nella legge di riforma sanitaria, alle aziende autonome dello stato, agli enti portuali ed all'Enel (...omissis...) il Presidente del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica, con proprio decreto, determina gli enti pubblici non economici ai quali si applicano le disposizioni del presente articolo.

mensili e, in misura minore, annuali. Si fa riferimento in particolare all'estensione dell'ambito applicativo del sistema della tesoreria mista.

L'estensione del sistema tesoreria mista a partire dall'anno 2009⁴⁷ alle regioni, alle province ed ad altri enti, comporta l'attribuzione delle risorse proprie di detti enti direttamente sui conti bancari, indipendentemente dal fabbisogno finanziario degli stessi. Gli enti interessati dalla riforma attingono risorse dai fondi presso la tesoreria statale solo dopo aver utilizzato le entrate proprie giacenti presso il sistema bancario. Il prelievo di fondi dai conti della tesoreria statale è, quindi, sempre meno indicativo dell'effettivo fabbisogno finanziario delle amministrazioni locali.

Questa modifica, pur non avendo avuto sostanziali effetti sui saldi annuali di finanza pubblica, ha fatto registrare una diversa distribuzione temporale dei flussi inframensili tra tesoreria statale e amministrazioni locali e altri enti e soggetti, in conseguenza dei diversi tempi di acquisizione delle risorse da parte degli enti. In particolare, prima dell'entrata in vigore della modifica, nell'ambito del settore statale, la spesa sanitaria poteva essere monitorata attraverso l'analisi dei prelievi delle aziende sanitarie locali dai conti accesi presso la tesoreria statale che costituivano un buon indicatore delle necessità finanziarie delle stesse aziende. Dal 2009 l'attribuzione dei fondi da parte delle regioni a favore del comparto sanità è avvenuta al di fuori del sistema della tesoreria statale, sui conti bancari intestati a favore degli enti interessati.

Il saldo di cassa del settore statale, pertanto, ha visto modificare la propria significatività quale indicatore dell'andamento della finanza locale: gli aggregati determinanti i saldi mensili non sono immediatamente raffrontabili in serie storica, ma richiedono una valutazione partendo da informazioni non sempre prontamente disponibili sull'utilizzo delle risorse prelevate dalla tesoreria statale.

Inoltre, per avvicinare il settore statale ad un indicatore del debito e dell'indebitamento netto, sono state nel tempo comprese in esso operazioni che non hanno dato luogo ad effettivi movimenti di cassa nell'ambito della tesoreria statale. Un esempio è quello relativo alla cosiddetta attualizzazione dei contributi pluriennali da parte di un soggetto esterno alla PA: il netto ricavo derivante dalle operazioni di mutuo con onere a carico dello Stato viene imputato al fabbisogno del settore statale nel momento in cui il beneficiario effettua l'attualizzazione del contributo stesso; in realtà l'effettivo flusso di cassa che si registrerebbe nel settore statale è soltanto quello relativo al pagamento del contributo pluriennale da parte del bilancio dello Stato⁴⁸.

Nel fabbisogno del settore statale sono, inoltre, contabilizzati i flussi finanziari che transitano nell'ambito della tesoreria statale a favore di enti esterni alla pubblica amministrazione che detengono disponibilità in conti presso la tesoreria dello Stato. Si fa riferimento in particolare ai movimenti finanziari tra lo Stato e l'Unione Europea e altri soggetti, in genere società per azioni quali la Cassa Depositi e Prestiti, Ferrovie dello Stato e Poste, che per legge sono tenute a far transitare i flussi finanziari con lo Stato attraverso conti della tesoreria statale⁴⁹.

⁴⁷ Articolo 77 quater del decreto legge n. 112 del 2008 convertito in legge n. 133 del 2008.

⁴⁸ Cfr. par. 4.4.

⁴⁹ In merito si ricorda da ultimo quanto previsto dall'articolo 18 del D.L. n. 78 del 2009, convertito con modificazioni dalla Legge n. 102 del 2009 e dal relativo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 25 febbraio 2010 attuativo delle disposizioni ivi contenute in materia di utilizzo delle disponibilità esistenti sui conti di tesoreria dello Stato da parte delle società

La legge n. 196 del 2009 prevede che i documenti di finanza pubblica contengano una rappresentazione dei conti di cassa articolata per sottosectori (Amministrazione centrale, locale e enti di previdenza ed assistenza sociale) in coerenza con quella adottata per le statistiche di contabilità nazionale. La stessa legge definisce espressamente i saldi di cassa circoscrivendo l'ambito di riferimento per il settore statale a quello di rappresentare la necessità di finanziamento del bilancio dello Stato e della relativa gestione di tesoreria. Ciò emerge sia dall'inserimento dell'articolo 44 nel titolo VII della legge, che ha per oggetto "la tesoreria e la programmazione dei flussi di cassa", sia dal fatto che all'articolo 12, comma 1 lettera c), le indicazioni del saldo di cassa del settore di statale sono esplicitamente correlate alle modalità di copertura.

Il riferimento al settore statale si ha anche nell'articolo 10 che disciplina la Decisione di finanza pubblica. Il documento deve prevedere il livello tendenziale e programmatico di tale saldo indicandone il solo valore assoluto: non è richiesta, quindi, la rappresentazione dell'intero conto⁵⁰.

In sostanza nell'ottica della nuova legge di contabilità la funzione del fabbisogno del settore statale sembra essere limitata a determinare le necessità di finanziamento attraverso l'emissione di titoli di Stato, piuttosto che a rappresentare un indicatore della finanza pubblica.

Il rinvio, previsto dal comma 3 dell'articolo 44, ad un decreto del Ministro dell'economia per la definizione degli aggregati relativi al fabbisogno del settore statale e pubblico e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi, deriva dalla necessità di individuare le voci significative di tali saldi e la loro esposizione in coerenza con standard internazionali, al fine di comporre dei conti di cassa coerenti e immediatamente raccordabili con le altre fonti statistiche⁵¹. Nella stessa sede potrà essere affrontato il problema della classificazione delle operazioni di impiego della liquidità dello Stato sul sistema bancario⁵².

Il fabbisogno del settore statale è l'indicatore principale per la gestione della liquidità, del debito dello Stato e degli aggregati monetari⁵³. Questa sua nuova funzione appare chiara sia alla luce delle novità introdotte sia dall'articolo 47 della legge di contabilità e finanza pubblica, sia dall'impianto complessivo della legge stessa che vede il settore delle "amministrazioni centrali" quale nuovo aggregato di riferimento per la previsione, il controllo e il monitoraggio dei conti pubblici⁵⁴ su base anche mensile⁵⁵. Ciò è in linea con quanto avviene negli altri Paesi non dotati di un sistema di tesoreria come quello italiano e con quanto previsto dagli standard internazionali quali GSFM 2001 e SEC95.

In questa ottica, il saldo di cassa del settore statale, ridefinito secondo quanto previsto dall'articolo 44, comma 3, diventerà lo strumento che su base giornaliera permetterà la

non quotate totalmente possedute dallo Stato e dagli enti pubblici nazionali inclusi nell'aggregato delle Amministrazioni pubbliche.

⁵⁰ Indicazioni sul saldo di cassa del settore statale e sulle correlate modalità di copertura sono riportate anche nella REF (articolo 12, comma 1 lettera c)).

⁵¹ Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria Generale dello Stato - Servizio Studi Dipartimentale (2008), *I principali saldi finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, Roma.

⁵² Attualmente, infatti, le giacenze detenute sul conto disponibilità presso la Banca d'Italia non sono considerate impieghi a differenza di quanto accade per gli impieghi degli altri enti della pubblica amministrazione, per i quali il deposito dei fondi presso una banca commerciale (sia essa anche il proprio tesoreria) viene classificata come attività finanziaria (aumento depositi bancari o altre operazioni finanziarie a breve termine), con corrispondente aumento del fabbisogno.

⁵³ Mentre il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche costituisce il principale indicatore della dinamica del debito.

⁵⁴ Articolo 10 comma 1, articolo 12 comma 1 e articolo 14, commi 3 e 4.

⁵⁵ Articolo 14, comma 3.

gestione della liquidità detenuta dal Ministero sul conto di disponibilità presso la Banca d'Italia, come riformato dall'articolo 47 della legge n. 196, mentre il saldo di cassa delle amministrazioni centrali – tenuto conto delle considerazioni precedentemente espresse sugli effetti della tesoreria mista sul settore statale - diventerà l'indicatore dell'andamento della finanza pubblica e della dinamica del debito.

La coincidenza dei sottosectori con quelli utilizzati dall'ISTAT in sede di compilazione dei conti relativi all'indebitamento netto, unita all'uniforme trattamento dei singoli aggregati nei conti di cassa permetterà una maggiore trasparenza e migliore raccordabilità delle statistiche di finanza pubblica.

4.2 - La gestione delle disponibilità liquide del Ministero dell'economia e delle finanze

L'articolo 47 della legge n. 196 prevede la modifica della disciplina del conto disponibilità che il Tesoro intrattiene con la Banca d'Italia per la gestione delle disponibilità liquide, prevista dall'articolo 5 del DPR n. 396 del 2003, testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico.

Il conto di disponibilità è il conto che il Ministero dell'economia e delle finanze intrattiene con la Banca d'Italia, sul quale vengono regolati tutti gli incassi e i pagamenti effettuati nell'ambito della tesoreria dello Stato. Non hanno impatto sul conto disponibilità i movimenti finanziari che si realizzano all'interno del sistema della tesoreria statale, sia che si tratti di flussi tra bilancio dello Stato e conti di tesoreria (tesoreria centrale e conti di tesoreria unica), sia che si tratti di trasferimenti tra i conti della tesoreria statale.

Il conto di disponibilità è stato istituito successivamente al Trattato di Maastricht che, tra l'altro, ha posto il divieto alle Banche centrali di finanziare i Governi. In seguito alle nuove disposizioni dettate a livello europeo venne azzerato lo scoperto di conto corrente, fino ad allora accumulato presso la Banca d'Italia, attraverso la consegna alla stessa Banca di titoli di corrispondente importo; vennero, inoltre, effettuate emissioni di titoli di Stato per un importo (pari a circa 30.000 miliardi delle vecchie lire) ritenuto allora sufficiente a garantire la copertura degli sfasamenti tra incassi e pagamenti.

In osservanza delle regole europee, il conto non può presentare saldi negativi: qualora alla chiusura giornaliera della contabilità della Banca d'Italia dovesse risultare un saldo a debito del Ministero, la Banca lo iscriverà in un conto provvisorio, regolato al tasso ufficiale di sconto, ne dà immediata comunicazione al Ministro e non effettua ulteriori pagamenti per il servizio di tesoreria fino a quando il debito non risulti estinto. Sulla giacenza del conto disponibilità la Banca d'Italia corrisponde semestralmente un interesse pari al tasso medio dei buoni ordinari del Tesoro emessi nel semestre precedente.

Attualmente il saldo del conto disponibilità presenta un elevato livello di volatilità, i cui effetti sono accentuati dall'elevata entità delle giacenze: ciò è causa di larga parte degli errori nelle previsioni di liquidità effettuate dall'Eurosistema. Per tale ragione la BCE ha invitato in passato l'Italia ad intraprendere le iniziative necessarie per attuare un processo di riforma che permettesse di ridurre al minimo l'impatto dell'andamento del saldo del conto sulla gestione delle operazioni di politica monetaria della stessa Banca Centrale.

Negli ultimi anni il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia hanno introdotto nuove procedure per migliorare le previsioni giornaliere di liquidità e per portare ad una maggiore stabilizzazione del conto⁵⁶; con la modifica introdotta con la nuova legge di contabilità la gestione di liquidità del tesoro italiano si uniforma alle migliori pratiche internazionali.

In sintesi, la modifica prevede che il conto sia remunerato ad un tasso commisurato a parametri di mercato monetario fino ad un saldo massimo stabilito convenzionalmente con la Banca d'Italia. Al di sopra di tale limite la liquidità disponibile non sarà remunerata, per cui la stessa dovrà essere giornalmente investita sul mercato in modo, da un lato, da assicurarne la redditività e, dall'altro, da garantire le necessarie disponibilità per effettuare i pagamenti.

Il Ministero dell'economia e delle finanze dovrà perseguire l'obiettivo di mantenere il valore del saldo del conto al livello definito nella convenzione con la Banca d'Italia, che sarà presumibilmente, di importo contenuto per rispondere alle richieste della Banca Centrale Europea. Questo comporta una operatività giornaliera sul mercato per riportare il livello del saldo al valore predefinito. A tal fine occorre porre in essere le necessarie procedure per dare certezza alle informazioni e garantire la tempestività dei flussi finanziari di incassi e pagamenti giornalieri, in modo da poter disporre giornalmente le operazioni sul mercato a tassi remunerativi. L'articolo 47, comma 5, della legge prevede che con decreti dell'Ministero dell'economia e delle finanze possano essere stabiliti *"... le modalità e i tempi di movimentazione dei fondi presso la Tesoreria statale"*.

L'operatività infragiornaliera dovrà garantire, oltre al rispetto del livello del saldo predefinito, anche una disponibilità di fondi sufficiente ad effettuare i pagamenti il giorno seguente.

Una gestione della liquidità flessibile e remunerativa non può prescindere da una previsione del profilo degli incassi e pagamenti precisa e stabile anche con orizzonte temporale di alcuni mesi, per consentire l'impiego di risorse su varie scadenze che garantiscano una soddisfacente combinazione di redditività delle operazioni e di certezza nel disporre di un livello adeguato di fondi per garantire il servizio della tesoreria statale.

A tale scopo, l'articolo 46 della legge n. 196 ha previsto una serie di disposizioni la cui attuazione costituirà un supporto anche nel miglioramento del processo di previsione, monitoraggio e impiego della liquidità. L'articolo 46 intende perseguire gli obiettivi di stabilizzazione degli incassi e pagamenti e di miglioramento delle previsioni giornaliere con un orizzonte temporale che deve estendersi ad alcuni mesi o addirittura all'anno, soprattutto nei periodi di crisi di liquidità. Il raggiungimento di tali obiettivi è funzionale ad una efficiente pianificazione delle emissioni di titoli di Stato che da un lato deve garantire la copertura del fabbisogno finanziario e dall'altro non deve risultare eccessiva per tenere sotto controllo la

⁵⁶ L'articolo 2, comma 39, della legge finanziaria per il 2008 aveva modificato l'articolo 5 del DPR n. 396 del 2003, prevedendo che la remunerazione del conto non si applicasse alle somme eccedenti il saldo previsto a fine giornata nel contesto dello scambio di informazioni tra MEF e Banca d'Italia. Il sistema di scambio di informazioni attualmente utilizzato tra Ministero dell'economia e finanze e Banca d'Italia (OPTES) ha consentito di affinare la bontà delle previsioni e di realizzare aste di liquidità ed operazioni bilaterali sul mercato monetario dei depositi, per allineare il saldo del conto al livello previsto e comunicato settimanalmente dalla Banca d'Italia alla BCE. Al momento, la funzionalità del sistema opera soltanto dal lato della raccolta (in caso di saldo inferiore alla previsione comunicata) e non anche dell'impiego (saldo superiore alla previsione) per compensare la differenza esistente tra stima e saldo.

dinamica del debito pubblico; esso consente, inoltre, la massimizzazione del rendimento con impieghi della componente “stabile” della liquidità eccedente, attraverso operazioni di durata sensibilmente superiore all’overnight.

Con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, sulla base di criteri di trasparenza, efficienza e competitività, sono stabilite le modalità di movimentazione della liquidità e di selezione delle controparti.

Le nuove disposizioni impongono, inoltre, che vi sia estrema chiarezza di ruoli e responsabilità delle Istituzioni coinvolte. Fino ad oggi, infatti, eventuali “errori” di previsione del saldo giornaliero non hanno comportato alcuna responsabilità in capo al Ministero dell’economia sia nel caso in cui tali errori dipendessero da errate valutazioni degli incassi e dei pagamenti sia se fossero collegati alle operazioni di copertura del fabbisogno: giacenze di liquidità superiori alle attese, infatti, sono state comunque remunerate dalla Banca d’Italia al tasso medio dei BOT senza i rischi derivanti da operazioni di impiego sul mercato. Una costante attività di monitoraggio ed una efficace pianificazione delle emissioni hanno consentito inoltre che lo stesso saldo non presentasse mai valori negativi.

Riquadro 4.1 - Esperienze internazionali: i casi di Francia e Germania

Qualunque sia il sistema amministrativo (accentrato in Francia o federale in Germania), i ministeri competenti pongono poca attenzione alla previsione giornaliera articolata su un orizzonte temporale mensile/trimestrale. Al contrario, massima cura prestano alla stima giornaliera dei flussi di cassa relativi al giorno successivo. Quest’ultima previsione è supportata dalla stabilità nelle scadenze temporali di incassi e pagamenti e da procedure che prevedono informazioni tempestive e precise, anche da parte delle amministrazioni locali, delle operazioni disposte per il giorno successivo. Nel caso francese, le previsioni si basano su un sistema informatico dedicato che gestisce le prenotazioni di pagamento, in mancanza delle quali il Ministero delle finanze non dà luogo agli stessi pagamenti.

Le informazioni giornaliere, sia in Germania sia in Francia, sono rese disponibili in tempo reale e attraverso strumenti informatici, agli uffici dei rispettivi Ministeri delle finanze preposti alla previsione giornaliera dei flussi finanziari; le Banche centrali svolgono funzioni meramente esecutive (tenuta dei conti di tesoreria, esecuzione delle operazioni di incasso e pagamento, invio delle informazioni).

Il sistema bancario nei Paesi esaminati non è affidatario di alcun servizio di incassi/pagamenti. Ciò comporta un profilo degli incassi più distribuito nel tempo, nonché la possibilità che le operazioni di incasso e pagamento giornalmente siano regolate tempestivamente in modo da poter ancora effettuare interventi sul mercato a condizioni favorevoli. In Italia gran parte dei flussi finanziari sono regolati dal sistema bancario su TARGET 2 che costituisce il sistema di regolamento interbancario europeo che opera fino alle ore 1. Negli altri Paesi, in assenza dell’intermediazione del sistema bancario, il rapporto diretto tra cittadino e uffici pubblici comporta l’utilizzo di sistemi domestici di regolamento dei flussi finanziari che operano fino ad un orario che viene stabilito da organismi amministrativi interni (in Francia gran parte dei flussi finanziari sono regolati entro le ore 16.15).

4.3 - La programmazione finanziaria

Come già evidenziato, l'articolo 47 della legge n. 196 consente di rispondere ad alcune sollecitazioni nate in ambito europeo al fine di consentire il miglioramento delle previsioni di politica monetaria da parte della BCE. Esso infatti prevede che il saldo del conto disponibilità intrattenuto dal Ministero dell'economia con la Banca d'Italia non possa più avere oscillazioni, ma debba essere fissato ad un livello convenzionale oltre il quale non può esserci remunerazione, e la liquidità in eccesso debba essere impiegata sul mercato.

Affinché l'impiego di tale liquidità possa avvenire nel modo più sicuro e remunerativo senza che il medesimo conto presenti saldi negativi, il legislatore ha ravvisato la necessità di migliorare la programmazione dei flussi di cassa delle amministrazioni pubbliche attraverso l'utilizzo di diversi strumenti di programmazione finanziaria. In questa ottica l'articolo 46 della legge contabile è volto a porre in essere gli strumenti necessari per consentire una gestione ottimale della liquidità giacente sul conto disponibilità.

Per le amministrazioni statali è previsto che entro la fine di ogni anno esse inviino alla Ragioneria Generale una previsione dei flussi di cassa attesa per l'anno successivo e il relativo aggiornamento entro il 10 di ciascun mese. Questo primo adempimento svolge la funzione principale di costruzione di una base di riferimento che supporterà la previsione di medio periodo che, come detto nel paragrafo precedente, costituisce il necessario punto di partenza per avere una migliore redditività delle eccedenze di liquidità sul mercato monetario.

La funzione di programmazione della spesa da parte delle amministrazioni statali si inserisce in un più ampio contesto di modifica del bilancio dello Stato ispirata ad una graduale transizione al bilancio di cassa. In tale contesto, infatti, la programmazione finanziaria appare lo strumento fondamentale per l'attuazione del bilancio di cassa. L'articolo 42, comma 1, lett. e) della legge, prevede *"l'obbligo a carico del dirigente responsabile, di predisporre un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla base del quale ordina e paga le spese"*. L'attività di programmazione prevista ai sensi dell'articolo 46 può contribuire nell'azione di sensibilizzazione delle amministrazioni pagatrici. I responsabili dei pagamenti diventano quindi parte attiva nella programmazione delle risorse di bilancio e dei relativi flussi di cassa per una efficiente gestione della spesa pubblica, della liquidità finanziaria e del debito pubblico.

Il secondo strumento previsto al comma 2 è il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze con il quale si individuano le scadenze giornaliere per l'effettuazione dei pagamenti di natura ricorrente. Con tale decreto, sempre per le amministrazioni statali, si prevede che siano stabiliti *"tempi e modalità di trasmissione delle informazioni sui flussi di cassa utili per le previsioni sui prelevamenti dalla Tesoreria statale e di ogni altra informazione idonea a consentire una gestione ottimale della liquidità del conto disponibilità del tesoro"* al fine di poter conoscere in modo univoco le giornate lavorative nelle quali si concentreranno i pagamenti più significativi.

Il terzo comma dell'articolo 46 disciplina il flusso delle informazioni da parte degli enti territoriali assoggettati al patto di stabilità interno. Si stabilisce, infatti che con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica siano definiti i tempi e le modalità di trasmissione delle informazioni sui flussi di cassa utili per le previsioni sui prelevamenti dalla tesoreria statale ed ogni altra informazione idonea a consentire una gestione ottimale della liquidità. Viene precisato, inoltre, che tali previsioni non vincolano l'ente nella sua attività gestionale. In un'ottica di autonomia gestionale soprattutto per le autonomie territoriali la previsione

normativa riguarda unicamente l'aspetto conoscitivo dell'informazione. In effetti i prelievi dai conti della tesoreria statale da parte delle amministrazioni territoriali costituiscono uno degli elementi di maggiori erraticità per l'effettuazioni di previsioni giornaliere del conto disponibilità precise ed affidabili.

Il quarto comma allarga il perimetro della programmazione, mediante protocolli da stipulare con tutti gli enti che detengono conti presso la tesoreria statale.

4.4 - Il ricorso al mercato delle pubbliche amministrazioni pubbliche

L'articolo 48 della legge contabile prescrive in capo agli istituti finanziatori l'obbligo di comunicare in via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze, all'ISTAT e alla Banca d'Italia il perfezionamento delle operazioni finanziarie nelle quali sia costituita debitrice un'amministrazione pubblica. Tale obbligo costituisce una clausola del relativo contratto di finanziamento la cui violazione comporta una sanzione amministrativa pari allo 0,5 per cento dell'importo dell'operazione.

La ragione sostanziale dell'emanazione della disposizione è quella di monitorare in modo puntuale l'assunzione a totale carico delle pubbliche amministrazioni del complesso delle operazioni finanziarie che gravano sul debito pubblico (e sul deficit per la parte relativa agli interessi) che talvolta possono essere di difficile rilevazione.

Tale norma avrebbe richiesto una disposizione attuativa che delineasse con maggiore chiarezza il dettaglio delle informazioni richieste e le modalità di comunicazione con la descrizione della procedura telematica in cui canalizzare tali informazioni, al fine di rendere agevole l'assolvimento dell'obbligo posto a carico degli istituti finanziatori. Tali disposizioni attuative avrebbero potuto disciplinare, inoltre, le modalità di applicazione della sanzione, in modo da renderla automatica e semplificare i connessi adempimenti amministrativi. In ogni caso, pur in mancanza di una specifica previsione in tal senso, nulla vieta l'adozione di appositi atti amministrativi volti agevolare l'applicazione della disposizione.

Una fattispecie simile a quella dell'articolo 48 della legge n. 196 è quella prevista dall'articolo 30 della stessa legge che, nell'ambito delle leggi pluriennali di spesa, ai commi 3, 4 e 5, disciplina l'ipotesi in cui il contributo pluriennale venga utilizzato dal beneficiario per stipulare operazioni di mutuo il cui onere di ammortamento è posto a carico del bilancio dello Stato.

In questa fattispecie, a differenza di quella sopra evidenziata, l'obbligo di comunicazione al Ministero dell'economia e delle finanze (e non ad altri organismi pubblici) è a carico dell'amministrazione che eroga il contributo, in modo da consentire la corretta contabilizzazione nel bilancio dello Stato dell'importo del contributo che viene ripartito tra quota interessi e rimborso di passività finanziarie.

Le due norme disciplinano in realtà due fattispecie parzialmente sovrapposte. In caso di attualizzazione di contributo pluriennale vi sarebbero due comunicazioni aventi medesimo contenuto: una a carico dell'amministrazione che eroga il contributo e una parallela da parte dell'istituto finanziatore.

La fattispecie prevista dall'articolo 30 è stata oggetto di disciplina normativa fin dall'applicazione dell'articolo 4, comma 177, della legge n. 350 del 2003. Essa ha dato luogo all'analisi di alcune operazioni di attualizzazione di contributi pluriennali che - in quanto correlate all'entità dell'onere relativo al finanziamento del costo dell'intervento e assistite,

quale forma di garanzia per l'Istituto finanziatore, da obbligatoria delega all'incasso della contribuzione statale - sono state considerate, secondo le regole SEC95, quale debito riferibile all'Amministrazione centrale con conseguente immediato impatto sul fabbisogno e sull'indebitamento netto del conto delle Amministrazioni pubbliche.

Con l'articolo 1, commi 511 e 512, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) è stato previsto che i contributi pluriennali che comportano effetti sui conti pubblici possano essere "attualizzati" nei limiti delle risorse precostituite nell'apposito Fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - il cui ammontare è assunto nei tendenziali a legislazione vigente - finalizzato alla compensazione dei maggiori oneri sull'indebitamento netto derivanti dall'attualizzazione dei contributi stessi. Ciò al fine di monitorare i tempi di impatto sul saldo di cassa e sul saldo del conto economico delle Amministrazioni pubbliche di tali operazioni.

APPENDICE AL CAPITOLO 4

Tavola 4.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell'attuazione della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Scadenza	Adempimento	Soggetto responsabile
PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA			
Art. 47, co. 1 e co. 2 (novella DPR 398/2003)	31/03/2010	Convenzione MEF-Banca d'Italia per la definizione delle condizioni tenuta conto del Tesoro presso Banca d'Italia.	Ministero economia e finanze
Art. 47, co. 1 (novella DPR 398/2003)		Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sulle modalità di movimentazione della liquidità e di selezione delle controparti per il conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia e per i conti assimilati.	Ministero economia e finanze
Art. 46, co. 1		Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze- Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per la definizione di uno schema per la trasmissione da parte delle amministrazioni statali dei flussi di cassa attesi.	Ministero economia e finanze - Ragioneria generale dello Stato
Art. 46, co. 2		Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze di individuazione delle cadenze gionaliere per effettuazione pagamenti ricorrenti e modalità trasmissione delle informazioni utili alla gestione del conto disponibilità da parte delle amministrazioni statali.	Ministero economia e finanze
Art. 46, co. 3		Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sulle modalità di trasmissione delle informazioni dei flussi di cassa per previsioni sui prelievi della tesoreria statale - Enti territoriali.	Ministero economia e finanze sentita Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica
Art. 46, co. 4		Protocolli del Ministero dell'economia e delle finanze d'intesa con enti pubblici che detengono conti presso la Tesoreria dello Stato ai fini della efficiente gestione del debito nonché per la razionalizzazione della disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro per la gestione delle disponibilità liquide.	Ministero economia e finanze
Art. 47, co. 5		Decreti del Ministero dell'economia e delle finanze di definizione delle modalità e dei criteri per la contabilizzazione delle operazioni previste in materia di conti intrattenuti dal Tesoro e per la definizione di modalità e tempi di movimentazione dei fondi presso la Tesoreria.	Ministero economia e finanze

CAPITOLO 5 - Bilancio dello Stato

5.1 - La struttura e il processo di bilancio

Il disegno di legge di bilancio (DLB), considerato strumento di programmazione dall'articolo 7, viene presentato alle Camere dal Governo, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 15 ottobre di ogni anno. Lo slittamento del termine di presentazione alle Camere del DLB rappresenta in questa materia la prima novità di rilievo introdotta dalla legge n. 196.

Nel ciclo di programmazione economico-finanziaria, il DLB rappresenta lo strumento con cui finalizzare l'allocazione delle risorse e assume, nel testo della riforma, un carattere non meramente formale. Con esso, infatti, possono essere proposte rimodulazioni di spese previste da leggi vigenti (fattori legislativi), nonché quantificati gli importi degli stanziamenti destinati al funzionamento degli Enti pubblici (aventi natura obbligatoria e in precedenza determinati dalla tabella C della legge finanziaria).

Attraverso l'istituto della triennialità, il bilancio acquisisce, inoltre, in coerenza con il periodo di riferimento della programmazione economico-finanziaria, un vero e proprio carattere programmatico.

5.1.1 - La struttura del bilancio

La legge n. 196 formalizza la struttura del bilancio per missioni e programmi già adottata con le leggi di bilancio a partire dal 2008. Tale impostazione del bilancio, come noto, sposta l'ottica dell'esposizione dei dati contabili dall'aspetto della *responsabilità* a quello della *finalità*. Il Centro di responsabilità amministrativa, elemento fondamentale nella struttura previgente, diviene elemento secondario posto ad un livello inferiore rispetto alle missioni e ai programmi.

La configurazione del bilancio, ai sensi degli articoli 21 e 25 della legge, è imperniata sulle missioni, i programmi e i macroaggregati. Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa; i programmi costituiscono aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni.

Riquadro 5.1 – Articolazione delle strutture amministrative, delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato tra il 2008 e il 2010

A partire dal 2008, il bilancio è suddiviso in 34 missioni rappresentative delle funzioni principali e degli obiettivi generali perseguiti con la spesa pubblica. Le due missioni Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche e Fondi da ripartire sono presenti per tutti i Ministeri e altre 21 sono condivise da due o più Ministeri (tra queste, ad esempio, Ordine pubblico e sicurezza, Istruzione, Soccorso civile, Ricerca e innovazione).

La spesa è concentrata in cinque missioni principali (Debito pubblico, Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, Politiche previdenziali, Politiche economiche-finanziarie e di bilancio, Istruzione scolastica), composte da 10 Programmi. Esse rappresentano nella legge di bilancio 2010 il 79,4% delle risorse complessive. Il Ministero dell'economia e delle finanze interviene in ben 25 missioni su 34.

Alcuni programmi (ad esempio Servizi generali, formativi, assistenza legale, ed approvvigionamenti per le AP o Indirizzo politico) hanno carattere essenzialmente strumentale e non sono sempre direttamente collegabili a risultati in termini di servizi finali per la collettività.

Nell'impostazione finora adottata non sono evidenziate le risorse destinate alle politiche ordinarie (o strutturali) da quelle destinate a politiche aggiuntive (o caratterizzate da particolari condizioni congiunturali). Alla loro illustrazione è tuttavia dedicata una apposita delega, dato che dovranno essere identificati i contributi speciali del bilancio dello Stato destinati a comuni, province, città metropolitane e regioni e finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma della Costituzione (articolo 40, comma 2, lett. q).

Tavola 5.1 - La ripartizione percentuale della spesa per Missioni e Amministrazioni. Legge di Bilancio 2010.

Missione	Amministrazione	Ripartizione per Ministero (Val. %)	Stanzamenti comp. missione su Tot. Bilancio Stato (Val. %)
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	Min. dell'economia e delle finanze	100,0	0,4
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	Min. dell'interno	100,0	0,1
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	Min. dell'economia e delle finanze	84,6	17,1
	Min. dell'interno	15,4	0,0
L'Italia in Europa e nel mondo	Min. degli affari esteri	7,8	6,1
	Min. delle infrastrutture e dei trasporti	0,7	
	Min. dell'economia e delle finanze	90,9	
	Min. dell'istruzione, dell'università e della ricerca	0,5	
Difesa e sicurezza del territorio	Min. della difesa	100,0	2,3
Giustizia	Min. della giustizia	100,0	0,9
Ordine pubblico e sicurezza	Min. delle infrastrutture e dei trasporti	6,8	2,5
	Min. delle politiche agricole alimentari e forestali	1,7	
	Min. dell'economia e delle finanze	19,5	
	Min. dell'interno	72,0	

Tavola 5.1 segue – La ripartizione percentuale della spesa per Missioni e Amministrazioni. Legge di Bilancio 2010.

Missione	Amministrazione	Ripartizione per Ministero (Val. %)	Stanzamenti comp. missione su Tot. Bilancio Stato (Val. %)
Soccorso civile	Min. delle politiche agricole alimentari e forestali	3,7	1,0
	Min. dell'economia e delle finanze	53,3	
	Min. dell'interno	43,0	
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Min. delle politiche agricole alimentari e forestali	81,5	0,1
	Min. dell'economia e delle finanze	18,5	
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	Min. dello sviluppo economico	100,0	0,0
Competitività e sviluppo delle imprese	Min. dell'economia e delle finanze	43,1	0,9
	Min. dello sviluppo economico	56,9	
Regolazione dei mercati	Min. dello sviluppo economico	100,0	0,0
Diritto alla mobilità	Min. delle infrastrutture e dei trasporti	36,0	1,5
	Min. dell'economia e delle finanze	64,0	
Infrastrutture pubbliche e logistica	Min. delle infrastrutture e dei trasporti	56,1	0,9
	Min. dell'economia e delle finanze	43,9	
Comunicazioni	Min. dell'economia e delle finanze	88,7	0,2
	Min. dello sviluppo economico	11,3	
Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	Min. dello sviluppo economico	100,0	0,0
Ricerca e innovazione	Min. della difesa	1,7	0,9
	Min. della salute	15,3	
	Min. dell'amb. e della tutela del terr. e del mare	2,6	
	Min. delle infrastrutture e dei trasporti	0,4	
	Min. dell'economia e delle finanze	4,8	
	Min. dell'istruzione, dell'università e della ricerca	65,2	
	Min. dello sviluppo economico	6,0	
Min. per i beni e le attività culturali	4,1		
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Min. dell'amb. e della tutela del terr. e del mare	66,6	0,1
	Min. delle politiche agricole alimentari e forestali	26,1	
	Min. dell'economia e delle finanze	7,1	
	Min. dello sviluppo economico	0,2	
Casa e assetto urbanistico	Min. delle infrastrutture e dei trasporti	76,1	0,1
	Min. dell'economia e delle finanze	23,9	
Tutela della salute	Min. della salute	100,0	0,2
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	Min. per i beni e le attività culturali	100,0	0,2
Istruzione scolastica	Min. dell'economia e delle finanze	0,3	11,0
	Min. dell'istruzione, dell'università e della ricerca	99,7	
Istruzione universitaria	Min. dell'istruzione, dell'università e della ricerca	100,0	1,0
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Min. del lavoro e delle politiche sociali	76,8	3,9
	Min. dell'economia e delle finanze	23,2	
Politiche previdenziali	Min. del lavoro e delle politiche sociali	76,5	11,9
	Min. dell'economia e delle finanze	23,5	
Politiche per il lavoro	Min. del lavoro e delle politiche sociali	99,7	0,3
	Min. dell'economia e delle finanze	0,3	
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Min. del lavoro e delle politiche sociali	0,1	0,4
	Min. dell'economia e delle finanze	68,0	
	Min. dell'interno	31,8	
Sviluppo e riequilibrio territoriale	Min. dello sviluppo economico	100,0	0,9
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	Min. dell'economia e delle finanze	100,0	8,2
Giovani e sport	Min. dell'economia e delle finanze	100,0	0,1
Turismo	Min. dell'economia e delle finanze	100,0	0,0

Tavola 5.1 segue – La ripartizione percentuale della spesa per Missioni e Amministrazioni. Legge di Bilancio 2010.

Missione	Amministrazione	Ripartizione per Ministero (Val. %)	Stanziamenti comp. missione su Tot. Bilancio Stato (Val. %)
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Min. degli affari esteri	5,3	0,4
	Min. del lavoro e delle politiche sociali	4,7	
	Min. della difesa	4,5	
	Min. della giustizia	1,6	
	Min. della salute	2,2	
	Min. dell'amb. e della tutela del terr. e del mare	1,1	
	Min. delle infrastrutture e dei trasporti	4,6	
	Min. delle politiche agricole alimentari e forestali	1,2	
	Min. dell'economia e delle finanze	56,3	
	Min. dell'interno	9,1	
	Min. dell'istruzione, dell'università e della ricerca	5,2	
	Min. dello sviluppo economico	2,4	
	Min. per i beni e le attività culturali	1,8	
	Fondi da ripartire	Min. degli affari esteri	
Min. del lavoro e delle politiche sociali		0,2	
Min. della difesa		11,2	
Min. della giustizia		0,7	
Min. della salute		5,6	
Min. dell'amb. e della tutela del terr. e del mare		0,2	
Min. delle infrastrutture e dei trasporti		0,6	
Min. delle politiche agricole alimentari e forestali		0,5	
Min. dell'economia e delle finanze		72,5	
Min. dell'interno		1,5	
Min. dell'istruzione, dell'università e della ricerca		5,3	
Min. dello sviluppo economico		0,6	
Min. per i beni e le attività culturali		1,1	
Debito pubblico		Min. dell'economia e delle finanze	100,0
	Min. per i beni e le attività culturali	0,0	

Nella struttura del bilancio per il 2010 risultano presenti 11 programmi interministeriali, tre dei quali prevedono il coinvolgimento della maggior parte dei ministeri, mentre gli altri riguardano due ministeri (ad esempio, Sviluppo sostenibile condiviso tra il Ministero dell'ambiente e il Ministero dell'economia e delle finanze e Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità condiviso tra il Ministero dell'ambiente e il Ministero delle politiche agricole).

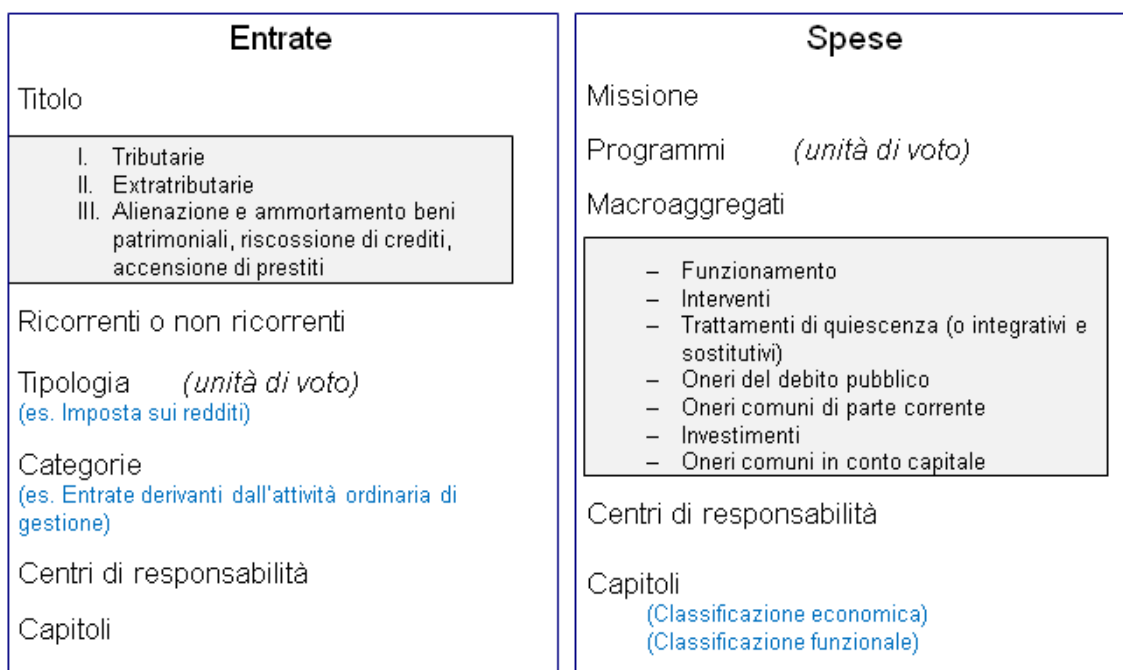
Tavola 5.2 - Strutture amministrative, missioni e programmi – (Legge di Bilancio)

	2008	2009	2010
Amministrazioni centrali	18	12	13
Centri di responsabilità	143	96	112
Missioni	34	34	34
di cui: missioni condivise	21	21	21
Programmi	168	165	162
di cui: programmi condivisi tra Ministeri	11	11	11
di cui: programmi condivisi tra CDR	86	65	62

Il numero dei programmi condivisi tra più CDR, a consuntivo, può differire da quello individuato nella Legge di Bilancio in seguito alla ripartizione di risorse inizialmente stanziati nei fondi da ripartire.

Come già previsto dalla normativa previgente, il DLB si articola in uno stato di previsione per l'entrata e in tanti stati di previsione per la spesa quanti sono i Ministeri. Le entrate sono classificate, in titoli, tipologie, categorie e capitoli, con l'indicazione del carattere ricorrente o non ricorrente⁵⁷, le spese in missioni, programmi, macroaggregati e capitoli. Per la spesa, i capitoli sono classificati secondo il contenuto economico e funzionale nel rispetto delle classificazioni utilizzate all'interno del sistema europeo dei conti (SEC 95) e dei relativi conti satellite⁵⁸.

Grafico 5.1 - La struttura del bilancio



In coerenza con lo schema di classificazione funzionale delle spese e al fine di rendere più trasparente e significativo il collegamento tra il ruolo di indirizzo del Parlamento e la funzione allocativa del bilancio, è previsto che - a decorrere dal 2011 - le unità di voto parlamentare⁵⁹ per la spesa siano elevate dai macroaggregati ai programmi, per l'entrata siano corrispondenti alle tipologie. La riduzione del numero delle unità di voto, rispetto alla precedente disciplina, contribuirà peraltro a snellire l'iter parlamentare di approvazione del bilancio.

5.1.2 - Il processo di formazione del bilancio

Il processo di formazione di bilancio inizia con l'emanazione di una apposita circolare del Ministero dell'economia e delle finanze. Tale circolare, che nella prassi consolidata costituiva il

⁵⁷ La distinzione tra entrate "ricorrenti" e entrate "non ricorrenti", operata con la riclassificazione del bilancio per l'anno 2008 a legislazione vigente, ha lo scopo di evidenziare la quota di entrate con carattere strutturale da quella non strutturale, derivante da misure *una tantum*.

⁵⁸ Per quanto riguarda le finalità del riferimento ai conti satellite si rinvia a quanto esposto precedentemente (cfr. par. 1.2.1.3).

⁵⁹ Corrispondono alle unità previsionali di base.

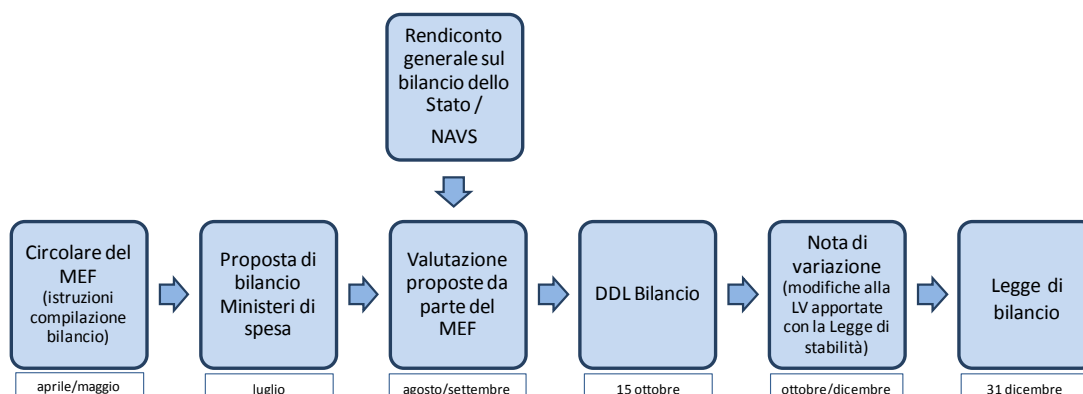
primo atto del processo di bilancio, trova dunque una espressa formalizzazione normativa⁶⁰ con la nuova legge di contabilità. Con essa vengono fornite le direttive per la predisposizione del bilancio a legislazione vigente. Sulla base di queste indicazioni, i Ministri indicano i propri obiettivi quantificando, per il triennio di riferimento, le risorse necessarie al loro raggiungimento anche mediante proposte di rimodulazione delle dotazioni tra programmi della stessa missione.

Ricevute le proposte da parte delle Amministrazioni, il Ministro dell'economia e delle finanze valuta per ciascuno stato di previsione la congruità tra obiettivi perseguiti e risorse richieste tenendo conto della legislazione vigente, dello stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti. Ai fini della valutazione si terrà conto anche delle risultanze illustrate nella nota integrativa a Rendiconto e delle attività svolte dai nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAVS).

Più evidente diviene quindi l'attenzione che nella formazione del bilancio di previsione si dovrà porre alle risultanze ottenute negli esercizi precedenti, sia rispetto all'effettiva evoluzione delle variabili finanziarie, sia rispetto alla loro congruità in relazione agli obiettivi a cui erano associate.

Gli stati di previsione, definiti a conclusione del processo descritto, formano il DLB a legislazione vigente che viene presentato dal Governo al Parlamento. Le modifiche che intervengono durante l'iter parlamentare, fino all'approvazione della legge di stabilità e della legge di bilancio, formano oggetto di apposite note di variazione.

Grafico 5.2 - Il processo di formazione del bilancio



Tra i documenti allegati al bilancio, di particolare interesse è la Nota integrativa agli stati di previsione, in sostituzione della precedente Nota preliminare. La Nota integrativa si compone di una sezione per le entrate e di due sezioni per le spese.

Le informazioni rese dal bilancio sono integrate con la rappresentazione, per ciascuno stato di previsione, del budget dei costi⁶¹ della relativa amministrazione e il prospetto di riconciliazione delle previsioni economiche con quelle finanziarie.

⁶⁰ Articolo 23 della legge n. 196.

⁶¹ Tale documento conoscitivo finora era pubblicato separatamente.

Con la riforma è data evidenza anche al raccordo tra la rappresentazione per missioni e programmi e la classificazione funzionale COFOG. Secondo quanto previsto dall'articolo 21, a ciascun programma deve essere associata la classificazione funzionale COFOG, articolata al secondo livello (gruppi). Nel caso in cui il programma corrisponda a due o più funzioni deve essere precisata la percentuale di attribuzione ai corrispondenti gruppi. Per tutti i capitoli sottostanti ai programmi, e, al loro interno, a ciascun articolo, vanno applicati i codici della classificazione COFOG di terzo livello (classi) analogamente a quanto avviene per i relativi codici della classificazione economica. Ciò al fine di assicurare la conformità delle classificazioni di bilancio ai criteri adottati in contabilità nazionale e dei relativi conti satellite del settore della pubblica amministrazione. A differenza del passato, inoltre, l'attribuzione dei codici della classificazione economica di terzo livello deve avvenire escludendo l'applicazione del criterio di prevalenza.

5.2 - Le principali novità

Gli interventi e le disposizioni normative introdotte dalla legge di riforma della contabilità pubblica in materia di bilancio dello Stato possono essere schematicamente raggruppate in tre categorie:

1. la formalizzazione normativa di alcuni istituti e prassi amministrative: la struttura del bilancio per missioni e programmi, la distinzione delle entrate in ricorrenti e non ricorrenti, la circolare di avvio del processo di formazione del bilancio, la definizione degli attributi classificatori dei capitoli con riferimento alla natura autorizzatoria della spesa;
2. la conferma, in via permanente, di alcuni istituti avviati, in via sperimentale o circoscritti ad un limitato periodo temporale, da precedenti provvedimenti. E' il caso della triennialità del bilancio e della rimodulabilità di alcune voci di spesa, introdotti per la prima volta con l'articolo 60 del decreto legge n. 112 del 2008;
3. l'introduzione di vere e proprie innovazioni alla vigente disciplina. Esse riguardano in particolare: i termini di presentazione del documento, l'innalzamento delle unità di voto ai programmi, l'affidamento della realizzazione di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa, l'ampliamento dei contenuti informativi della legge di bilancio e dei documenti ad essa allegati.

5.2.1 - La triennialità del bilancio

Uno degli aspetti più significativi della legge n. 196 del 2009 è la modifica dell'arco temporale di riferimento per la programmazione del bilancio. Essa dovrà, infatti, essere relativa al triennio del bilancio pluriennale. Tale previsione, già introdotta per il triennio 2009 – 2011 con il citato articolo 60 del decreto legge n. 112 del 2008⁶², è recepita e resa permanente dalla nuova legge di contabilità.

Nella sostanza, la programmazione triennale prevede che la proposta di bilancio sia articolata dalle Amministrazioni per ciascuno dei tre esercizi considerati nel bilancio di

⁶² Convertito con legge n. 133 del 2008, il decreto legge n. 112 del 2008 del 25 giugno 2008 recante "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

previsione. Ad ulteriore rafforzamento di questa impostazione si prevede che alle previsioni di competenza siano affiancate anche le previsioni di cassa per l'intero triennio⁶³. Le amministrazioni saranno quindi coinvolte in un esercizio di programmazione che nelle esperienze precedenti aveva visto una limitata partecipazione delle stesse alla previsione di bilancio relativa agli esercizi successivi al primo. Spesso, infatti, esse si limitavano ad accettare la proposta che la Ragioneria generale dello Stato restituiva loro sulla base della proiezione relativa al primo esercizio di previsione e della legislazione vigente.

In coerenza con il complessivo quadro programmatico e con la triennialità della manovra, le stesse amministrazioni, potranno conoscere per il triennio del bilancio pluriennale le risorse disponibili. Sarà così più facile programmare anche le attività da porre in essere per il conseguimento degli obiettivi, strategici e istituzionali, associati a ciascun Programma di spesa. È evidente che, affinché questo modello possa produrre i risultati attesi, sarà necessario che l'assegnazione delle risorse disposta con il bilancio rimanga quanto più possibile stabile nel corso del triennio di programmazione. Eventuali aggiornamenti e riallocazioni saranno comunque possibili nel corso degli anni successivi con le ulteriori manovre di finanza pubblica. Queste modifiche, a meno di mutamenti connessi alle priorità delle politiche pubbliche, dovranno tuttavia essere limitate ai necessari aggiustamenti, al fine di evitare che l'incertezza sulla disponibilità degli stanziamenti possa pregiudicare la continuità dell'azione amministrativa e di governo.

Allo stesso tempo tale novità, come già anticipato, contribuirà a rafforzare il ruolo della legge di bilancio quale strumento di programmazione della spesa e di manovra della finanza pubblica.

Questa impostazione è in linea con le indicazioni della Commissione Europea⁶⁴, che considera la programmazione di medio periodo un elemento di trasparenza nei confronti degli operatori economici che possono essere meglio informati sulle iniziative poste in essere dagli Stati membri nel percorso di risanamento dei conti pubblici. Inoltre, essa può garantire, al Parlamento, un più esplicito *commitment* politico nei confronti del Governo che, nel perseguimento delle proprie politiche fiscali, dovrà impegnarsi in maniera più vincolante su uno scenario pluriennale.

5.2.2 - La maggiore flessibilità

La natura della spesa e il suo grado di manovrabilità, sono individuate e quantificate nel bilancio dello Stato mediante l'assegnazione alle unità elementari della gestione di attributi classificatori che, in relazione alle caratteristiche della stessa spesa, si suddividono in: onere inderogabile (OI) , fattore legislativo (FL) e fabbisogno (FB), a seconda della natura dell'autorizzazione di spesa sottostante al capitolo.

Si tratta di attributi classificatori che, utilizzati nella prassi, sono formalizzati dalla nuova legge di contabilità che ne individua anche il contenuto. In particolare, si considerano oneri inderogabili le spese vincolate da particolari meccanismi o parametri stabiliti dalla legge o da altri atti normativi che ne regolano autonomamente l'evoluzione; rientrano tra questi le spese obbligatorie. I fattori legislativi costituiscono le risorse iscritte in bilancio sulla base di uno

⁶³ Nella legislazione previgente, la previsione degli stanziamenti di cassa era indicata solo per il primo degli esercizi compresi nel triennio di previsione. Per gli anni successivi era infatti riportata solo la dotazione di competenza giuridica.

⁶⁴ Cfr. European Commission (2007), "Public finance in EMU 2007", in European Economy n. 3, pag. 152 e ss.

specifico dispositivo normativo che ne fissa la durata e l'importo per ciascun esercizio. Sono classificate, infine, come fabbisogno le rimanenti spese che, non essendo predeterminate legislativamente, sono destinate per lo più a coprire le esigenze del funzionamento delle amministrazioni.

Tra gli oneri inderogabili assumono particolare rilevanza le "spese obbligatorie" inserite nell'elenco n. 1 allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze; esse riguardano principalmente il pagamento di stipendi, assegni, pensioni, interessi passivi, nonché gli obblighi comunitari e internazionali, l'ammortamento di mutui e ad altre spese identificate come obbligatorie in base a specifiche disposizioni normative. Si tratta di spese aventi natura inderogabile e indifferibile tali che, gli eventuali stanziamenti insufficienti possono essere fronteggiati con il prelevamento di risorse dallo specifico fondo di riserva per le spese obbligatorie.

Le spese relative a obblighi giuridicamente perfezionati che, assunti in precedenti esercizi in relazione all'acquisizione di beni e servizi o alla realizzazione di investimenti, determinano il sostanziale accantonamento delle corrispondenti risorse rendendole, di fatto, indisponibili ad un successivo diverso impiego.

L'esistenza di tale vincolo è evidenziata in bilancio contrassegnando il relativo capitolo mediante un asterisco⁶⁵. Ciò comporta che, in fase di formazione del bilancio, la quota di risorse già predestinata in relazione agli impegni assunti negli anni precedenti, non potrà essere oggetto nuova allocazione dovendo rispettare le finalizzazioni già definite con tali impegni.

L'effetto combinato dei fattori sopra esposti e la previsione che il bilancio sia formulato a legislazione vigente implicano che, in media, oltre il 90 per cento delle risorse sia in qualche modo predefinito con ridotta possibilità di rivedere l'allocazione delle risorse tra le diverse finalità⁶⁶.

Nella consapevolezza di tali limiti il legislatore è intervenuto per introdurre nuovi meccanismi di flessibilità nella formazione e nella gestione del bilancio, oltre quelli già assicurati dalla previgente normativa (assestamento, utilizzo fondi, variazioni di bilancio).

La legge n. 196, riprende quanto già previsto in materia di rimodulabilità dal decreto legge n. 112 del 2008⁶⁷, introducendo alcune innovazioni. La norma dispone, in particolare, che siano considerate rimodulabili le spese classificate come fattori legislativi e come fabbisogno. Al contrario, le spese non rimodulabili corrispondono a tutte quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo in via amministrativa sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione; facendo

⁶⁵ La quota delle risorse vincolate può essere parziale o riferita all'intero ammontare della dotazione iscritta nel relativo capitolo di bilancio.

⁶⁶ Vedi Ministero dell'economia e delle finanze (2009), *"Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato"*, pag. 53 e 56.

⁶⁷ Un primo intervento in questa direzione è stato realizzato con il menzionato decreto legge n. 112 del 2008 attraverso la possibilità, in via sperimentale e limitatamente al 2009, per le Amministrazioni centrali di rimodulare in fase di formazione le dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione, ad esclusione delle spese di natura obbligatoria, in annualità e a pagamento differito. La rimodulazione era consentita, nei limiti del 10 per cento delle risorse stanziare per il macroaggregato "Interventi", e le risorse destinate al macroaggregato "Funzionamento"; in ogni caso veniva precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. Si introduceva, di fatto, anche una nuova classificazione intermedia e trasversale della spesa con la distinzione tra spese rimodulabili e spese non rimodulabili. Nel primo caso, si individuavano risorse nella piena disponibilità dell'Amministrazione e per le quali, nei limiti posti dalla norma, era possibile operare delle riallocazioni in fase di formazione. Nel secondo caso, invece, si individuavano le risorse indisponibili e imm modificabili.

riferimento alla classificazione per natura, esse corrispondono all'aggregato delle spese per oneri inderogabili.

Per ciascun programma, è riportata la quota di spese rimodulabili e di spese non rimodulabili. Inoltre, anche al fine di aumentare la trasparenza del bilancio, è previsto un apposito allegato agli Stati di previsione della spesa del DLB, nei quali sono indicate le autorizzazioni legislative di cui si propone la modifica ed i relativi importi⁶⁸. Ciò al fine di dare contezza al Parlamento delle rimodulazioni che le amministrazioni propongono. Anche in corso di gestione, attraverso l'aggiornamento della scheda illustrativa di ciascun programma, prevista all'interno della seconda sezione della nota integrativa al bilancio di previsione, vengono registrate e monitorate tutte le variazioni di bilancio adottate durante l'anno.

Contribuisce ad incrementare i margini di flessibilità del bilancio l'innalzamento dell'unità di voto parlamentare dal macroaggregato al programma. In tal modo, oltre a ridurre sensibilmente il numero delle unità di voto (da 579 a 162, in base alla struttura del bilancio per il 2010), si amplia l'aggregato di spesa entro il quale si possono disporre variazioni per le spese di fabbisogno con semplici atti amministrativi. A differenza della rimodulabilità dei fattori legislativi, che opera solo nella fase di formazione del bilancio, questa innovazione produce un ampliamento della flessibilità anche nel corso della gestione. Durante l'esercizio finanziario sarà, infatti, possibile disporre variazioni compensative, all'interno dello stesso programma, mediante appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, con riferimento alle sole spese di fabbisogno, su proposta dei Ministri competenti. Si tratta di un'innovazione di rilievo: in passato, infatti, erano consentite variazioni compensative, nel rispetto della natura della spesa, solo tra capitoli della stessa unità previsionale di base e, in fase di assestamento, tra le diverse unità previsionali di base⁶⁹.

La flessibilità concessa con l'assestamento di metà anno ricalca la disciplina prevista per il bilancio di previsione e risulta, dunque, più ampia di quanto previsto dalla normativa previgente.

5.2.3 - I contenuti informativi (la nota integrativa; la scheda programma; gli allegati)

Con l'articolo 21, comma 11 della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, il contenuto informativo del bilancio viene ulteriormente arricchito. In particolare, tale articolo prevede che per ciascuno stato di previsione siano riportati i seguenti elementi:

1. la nota Integrativa;
2. la scheda programma;
3. l'elenco dei capitoli per programma;
4. il riepilogo delle dotazioni finanziarie secondo l'analisi economica e funzionale per programma;
5. la scheda illustrativa dei capitoli relativi a Fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche;

⁶⁸ Come previsto dall'articolo 23, comma 3.

⁶⁹ Cfr. articolo 2, comma 4 quinquies della soppressa legge n. 468 del 1978.

6. il budget dei costi.

Nota integrativa

La nota integrativa, che sostituisce la nota preliminare, per le entrate espone i criteri per la previsione delle principali imposte e tasse, specifica la quota di ciascun titolo che riveste carattere ricorrente e quella che riveste carattere non ricorrente e gli effetti connessi alle norme vigenti. Essa indica inoltre le disposizioni normative recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, specificando quelle introdotte nell'esercizio di previsione.

Per la spesa la stessa nota integrativa si compone di due sezioni:

- a. la prima illustra il quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera, evidenzia le priorità politiche ed espone gli obiettivi, correlati a ciascun programma che le amministrazioni intendono perseguire in termini di livello di servizi e di interventi in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo. Nel documento sono indicate inoltre, per ogni obiettivo, le risorse con le quali si intende perseguirlo e gli indicatori di realizzazione, nonché i criteri e i parametri utilizzati per la loro quantificazione.
- b. la seconda illustra il contenuto di ciascun programma di spesa e i criteri utilizzati per formulare le previsioni, con particolare riguardo alle diverse tipologie di spesa e ai relativi riferimenti legislativi, e con esplicita indicazione dei corrispondenti stanziamenti per il bilancio triennale.

Il contenuto richiesto alla nota integrativa conferma l'impostazione già sperimentata per la nota preliminare, rafforzando ancora di più il ruolo che la nota stessa riveste all'interno del processo di bilancio. In un sistema in cui aumenta la flessibilità attribuita ai centri decisionali nell'utilizzo delle risorse, nonché l'attenzione verso la rendicontazione sull'impiego delle risorse, la nota integrativa diviene lo strumento con cui individuare e descrivere gli obiettivi dei programmi di spesa, favorendo la misurazione del loro raggiungimento tramite indicatori sintetici⁷⁰.

Presupposto per la realizzazione degli obiettivi è la definizione dei fabbisogni finanziari associati ai singoli interventi. A tal fine, la nota integrativa deve illustrare in dettaglio per ciascun programma i criteri di formazione delle previsioni. Detti criteri si devono basare sulla legislazione vigente, tenuto conto dei risultati conseguiti negli anni passati secondo quanto indicato nel Rendiconto e nei documenti ad esso allegati.

Gli obiettivi devono essere rappresentativi dei rispettivi programmi di spesa in modo e determinati in coerenza con la dimensione finanziaria degli stessi programmi. Inoltre, la loro articolazione in sotto-obiettivi o in azioni facilita sia la comprensione della portata dell'obiettivo, che l'individuazione di adeguati indicatori. Al fine di seguire l'evoluzione degli obiettivi nel tempo è necessario assicurare un loro costante monitoraggio.

⁷⁰ L'articolo 21 della legge n. 196 rappresenta il punto di arrivo di un processo avviato con la riforma del bilancio dello Stato del 1997. Quest'ultima aveva introdotto per la prima volta il concetto di politiche pubbliche di settore e, nello stesso tempo, aveva disposto che negli stati di previsione della spesa di ciascun Ministero venissero illustrati, attraverso la Nota Preliminare, gli obiettivi che le amministrazioni intendono perseguire in termini di servizi e interventi, corredati dei relativi indicatori di efficacia ed efficienza da utilizzare per valutarne i risultati. Già nel corso del 2008 la riclassificazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi ha contribuito a rafforzare il ruolo delle Note preliminari e a riqualificarne il contenuto spostando l'attenzione dalle strutture organizzative delle amministrazioni (chi gestisce le risorse) alle funzioni che le stesse Amministrazioni sono chiamate a svolgere (cosa viene realizzato con le risorse) e sugli obiettivi da perseguire.

I Nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAVS) dovranno monitorare la qualità delle informazioni in maniera tale da supportare le Amministrazioni nella definizione di obiettivi che siano il più possibile chiari e semplici. Sia gli obiettivi più stabili nel tempo - che riguardano l'attività ordinaria dell'amministrazione - sia quelli il cui conseguimento è previsto in un periodo temporale pluriennale, devono essere definiti e misurati nell'arco del triennio. La rappresentazione del valore-obiettivo sul triennio, infatti, rende maggiormente visibile la progressione dei risultati attesi. Ciò anche alla luce della maggiore forza che la recente riforma attribuisce al carattere triennale del bilancio dello Stato.

Nel caso di mancato o parziale conseguimento di obiettivi è importante analizzare in modo approfondito i fatti della gestione che hanno determinato tale insuccesso, parziale o totale. A tal fine è previsto che nella nota integrativa del Rendiconto Generale, alla luce di quanto stabilito dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica⁷¹, si dia conto dello stato di attuazione degli obiettivi per ciascun programma, dei risultati conseguiti, delle risorse utilizzate e delle ragioni di eventuali scostamenti dal valore-obiettivo, motivando il mancato o parziale raggiungimento del risultato atteso.

Gli indicatori devono essere dettagliatamente descritti al fine di rendere la misurazione credibile e l'informazione utilizzabile da parte di tutti i soggetti destinatari. Va definito rigorosamente l'indicatore scelto, la fonte del dato, il metodo di calcolo; vanno, inoltre, inserite eventuali annotazioni utili a facilitare l'interpretazione e a chiarire l'attinenza dello stesso indicatore con l'obiettivo. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, saranno individuati i criteri e le metodologie per la definizione di tali indicatori⁷². Ciò presuppone un coordinamento tra le due istituzioni necessario anche ai fini dell'armonizzazione dei dati forniti dalle Amministrazioni nelle rispettive note integrative.

Scheda programma

La scheda programma contiene la descrizione dei programmi di spesa. I programmi rivestono un ruolo centrale nella struttura dell'intero sistema. Per comprendere al meglio quali siano le finalità dei programmi e avere una visione trasparente del bilancio, ad essi sono associate le leggi che li finanziano. Gli stanziamenti iscritti nel bilancio triennale per ciascun programma sono articolati nelle diverse categorie di spesa.

Ulteriori informazioni presenti nella scheda sono quelle relative alle spese di funzionamento (incluse quelle relative al personale), nonché quelle che riguardano gli interventi programmati, distinti tra spese correnti e in conto capitale. La scheda deve essere aggiornata semestralmente così da evidenziare le modifiche alle previsioni iniziali, apportate in corso d'anno con le variazioni di bilancio. Tali variazioni devono essere analiticamente motivate anche in relazione alla loro tipologia e natura. Le schede programma saranno trasmesse al Parlamento dal Ministro dell'economia e delle finanze entro trenta giorni dalla fine del semestre di riferimento.

Elenco capitoli

L'elenco dei capitoli, degli articoli e dei relativi stanziamenti e il riepilogo delle dotazioni finanziarie secondo l'analisi economica e funzionale, previsti per ciascun programma,

⁷¹ Articolo 35, comma 2 lettera a).

⁷² Articolo 2, comma 2, lettera f) della legge 196 del 2009.

costituiscono ulteriori elementi informativi importanti per una lettura tecnica e più dettagliata del bilancio dello Stato.

Fondi settoriali

Nella scheda illustrativa dei capitoli relativi ai fondi settoriali collegati alle principali politiche pubbliche di rilevanza nazionale, che dovranno essere individuati per ciascuna Amministrazione, devono essere indicati gli stanziamenti previsti dal bilancio triennale, i provvedimenti legislativi e amministrativi che hanno determinato i suddetti stanziamenti e gli interventi previsti a legislazione vigente a valere su detti fondi, con l'indicazione delle spese correnti e di quelle in conto capitale. La scheda deve essere aggiornata semestralmente in modo da evidenziare le modifiche apportate agli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio dalle variazioni avvenute in corso d'anno. Anche in questo caso devono essere indicati i provvedimenti legislativi e amministrativi ai quali sono correlate tali variazioni. Le schede devono essere trasmesse al Parlamento dal Ministro dell'economia e delle finanze entro trenta giorni dalla fine del semestre di riferimento.

Budget dei costi

Il budget dei costi relativo a ciascuna Amministrazione è stato introdotto ai sensi della legge n. 94 del 1997⁷³ e costituiva, fino all'entrata in vigore della presente normativa, un documento conoscitivo a sé stante, da affiancare alla contabilità finanziaria dello Stato, inviato alle Camere a scopo informativo.

Nel budget economico sono rappresentate le previsioni dei costi, intesi come definizione in termini monetari delle risorse umane, finanziarie e strumentali che si prevede di utilizzare (principio della competenza economica). Il sistema della contabilità economica prevede una rilevazione dei costi per ciascuna Amministrazione con riferimento: 1) alla responsabilità organizzativa attraverso i centri di costo; 2) alla natura, ossia alle caratteristiche fisico-economiche delle risorse utilizzate, mediante un piano dei conti; 3) alla finalità in relazione ai risultati da perseguire all'interno dei Programmi.

La riforma della contabilità risponde concretamente all'esigenza, avvertita in misura crescente nel corso degli ultimi anni, di affiancare alle informazioni del bilancio finanziario, elementi e dati di tipo economico. Il budget, da ora in poi parte integrante degli stati di previsione della spesa, deve essere accompagnato da un prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche con quelle finanziarie di bilancio.

5.3 - Il Rendiconto Generale dello Stato

Il Rendiconto Generale dello Stato, confermando la struttura previgente, si articola in due diversi documenti: il "Conto del bilancio" e il "Conto generale del patrimonio". Il primo espone le risultanze delle entrate e delle spese con riferimento alla gestione finanziaria, mentre il secondo illustra e dà conto delle attività e delle passività finanziarie e patrimoniali, della loro consistenza alla chiusura dell'esercizio per effetto della gestione annuale del bilancio da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato, nonché la dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

⁷³ Successivamente disciplinato dal decreto legislativo n. 279 del 1997.

Per simmetria con il bilancio di previsione e per consentire un'analisi ex-post dell'attività svolta, il conto del bilancio (consuntivo) espone le risultanze secondo la medesima struttura del bilancio di previsione per missioni e programmi. Inoltre è corredato da una apposita Nota preliminare generale che illustra la gestione svolta nel corso dell'anno. Per ciascun ministero è inoltre prevista una nota integrativa, anch'essa articolata per missioni e programmi, elaborata in coerenza con le indicazioni contenute nella nota integrativa al bilancio di previsione. Come già accennato nel paragrafo precedente, la nota integrativa espone i risultati e il grado di realizzazione degli obiettivi riferiti a ciascun programma e le relative risorse utilizzate, motivando gli eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto con il bilancio di previsione. Con riferimento ai programmi sono illustrati i risultati finanziari ed evidenziati gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali e i risultati a consuntivo.

Inoltre, in maniera speculare rispetto al budget dei costi, al Rendiconto generale dello Stato è allegata la "rilevazione dei costi"⁷⁴ in cui sono presentate le risultanze economiche di ciascuna amministrazione. Nella rilevazione sono dettagliati per centro di costo (profilo della responsabilità organizzativa), per programma (profilo funzionale) e secondo il piano dei conti (profilo della natura delle risorse) tutti i costi sostenuti per lo svolgimento delle attività istituzionali e di supporto svolte dalle strutture organizzative di ciascuna amministrazione centrale. La rappresentazione dei costi sostenuti dall'amministrazione viene accompagnata dal prospetto di riconciliazione che collega le risultanze economiche con quelle della gestione finanziaria delle spese contenute nel conto del bilancio.

Non sono invece state introdotte modifiche né alla struttura, né all'iter di formazione e approvazione del Rendiconto Generale dello Stato. Come già disciplinato nella legge n. 468 del 1978, al termine dell'anno finanziario ogni Ministero, a cura del Direttore del competente Ufficio centrale del bilancio, compila il Conto del bilancio ed il Conto del patrimonio relativi alla propria Amministrazione di tutti gli accadimenti amministrativi verificatisi nel corso dell'esercizio tradotti in termini contabili, che hanno avuto effetti di natura finanziaria e patrimoniale. Tali informazioni e dati sono trasmessi al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro il 30 aprile successivo alla conclusione dell'anno finanziario e, non più tardi del 31 maggio, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, a cura del Ragioniere Generale dello Stato, invia alla Corte dei conti il Rendiconto generale dell'esercizio precedente. La Corte dei conti, una volta "parificato" il Rendiconto, lo rimette al Ministro dell'economia e delle finanze che lo invia al Parlamento entro il mese di giugno.

Una novità è la predisposizione di un apposito allegato al Rendiconto Generale dello Stato, che illustri le risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali. Tale allegato dovrà contenere tutte le informazioni finanziarie, economiche e di ogni altro tipo, che consentano di illustrare le attività e le azioni intraprese per la protezione dell'ambiente e delle risorse naturali, nonché i risultati conseguiti. L'allegato dovrà essere impostato e predisposto in coerenza con gli indirizzi e i regolamenti comunitari in materia di contabilità ambientale, in linea con l'approccio generale adottato con la legge n. 196, al fine di garantire l'integrabilità e il raccordo delle informazioni di bilancio con il sistema dei conti nazionali e dei relativi conti satellite.

Nel complesso, rispetto alla situazione previgente, si osserva un ampliamento delle informazioni rese a consuntivo e una maggiore attenzione verso le risultanze della gestione.

⁷⁴ La "Rilevazione dei costi" è il documento che promana dal sistema di contabilità economica e analitica per centri di costo e dà conto dei costi delle risorse effettivamente utilizzate nell'anno di riferimento dalle singole strutture organizzative dei Ministeri, corrispondenti, di norma, alle Direzioni Generali (articolo 10 del decreto legislativo n. 279 del 1997).

L'obiettivo è quello di fornire informazioni utili alla valutazione dell'operato delle amministrazioni centrali dello Stato, nonché alla definizione del successivo bilancio di previsione, sia in termini di allocazione delle risorse, sia di valutazione della congruità degli stanziamenti assegnati a ciascun programma e agli obiettivi ad esso associati.

Nell'ottica di una maggiore esigenza informativa si muove anche la previsione dell'articolo 35, comma 4, della legge n. 196 che dispone la possibilità da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, di stabilire modalità e termini per il controllo dello stato di attuazione dei programmi di spesa e delle relative risorse finanziarie.

5.4 - La delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio

Il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato è demandato all'attuazione di una specifica delega al Governo⁷⁵. I decreti legislativi da emanare entro due anni agiscono sulla riorganizzazione del bilancio per assicurare una maggiore trasparenza e flessibilità. I principi e criteri generali enunciati riguardano essenzialmente tre ambiti:

- il completamento della riorganizzazione del bilancio in termini di missioni e programmi;
- il rafforzamento della programmazione triennale e l'adozione di accordi triennali con limiti di spesa per i Ministeri;
- l'introduzione di ulteriori elementi di trasparenza del bilancio.

5.4.1 - Il completamento della riorganizzazione del bilancio per missioni e programmi

Con riferimento alla struttura del bilancio dello Stato, la delega è finalizzata a perfezionare, completandolo, il processo di revisione del bilancio in senso funzionale.

Le innovazioni direttamente operative introdotte dalla legge, da un lato, hanno confermato l'adozione della classificazione per missioni e programmi; dall'altro, hanno fissato l'unità di voto parlamentare⁷⁶ a livello del programma, rafforzando così la funzione allocativa del bilancio, offrendo al Parlamento un quadro coerente ed esaustivo di rappresentazione delle diverse funzioni da svolgere e facilitando il riconoscimento di nuove finalità di spesa.

Nel corso del tempo, l'adozione di tale classificazione consentirà un migliore collegamento tra la programmazione finanziaria e le politiche pubbliche. In tal senso, la legge di riforma rafforza l'esigenza di associare a ciascun programma, indicatori che misurino le unità di servizio da erogare o il livello di intervento da sostenere, e che specifichino in termini puntuali le finalità dell'azione dello Stato.

Gli interventi più significativi previsti con l'esercizio della delega si riferiscono a:

⁷⁵ Articolo 40 della legge n. 196.

⁷⁶ Nel precedente assetto normativo costituivano unità di voto parlamentare le UPB; il bilancio dello Stato per il 2010 ha infatti ricevuto l'approvazione parlamentare su tale base dove le UPB erano i Macroaggregati sottostanti i Programmi. Il bilancio 2011 sarà approvato dal Parlamento in base ai Programmi.

- la stabilizzazione della struttura per missioni e programmi e della loro articolazione;
- l'adozione delle "azioni" quali componenti dei programmi, anche ai fini gestionali e di rendicontazione;
- la revisione delle unità di bilancio anche per le entrate, affinché la denominazione adottata consenta una più chiara e corretta individuazione della fonte di gettito.

Tra il 2008 e il 2010 sono già intervenuti alcuni affinamenti nella classificazione delle spese del bilancio. Il numero e i contenuti delle missioni sono rimasti stabili, mentre il numero dei programmi, è passato da 168 a 162. Nello stesso periodo sono stati meglio specificati i contenuti di ciascun programma allo scopo di rendere più omogenee le attività ivi comprese in termini di prodotti e servizi finali. Su questo processo hanno inciso le riorganizzazioni delle singole amministrazioni e dell'intera struttura del Governo (con riferimento ai diversi Ministeri che sono stati accorpati e successivamente scorporati più volte negli anni). A ciò non si è accompagnato, tuttavia, un chiarimento sostanziale sull'effettivo contenuto degli stessi, né un ripensamento su quale articolazione delle strutture fosse maggiormente funzionale alle finalità della spesa.

Questo si evince dalla forte polarizzazione delle risorse su un numero limitato di programmi (e di Ministeri), dal carattere strumentale di alcuni di essi e dalla considerazione - nell'attribuzione ai Programmi di capitoli di bilancio comprensivi di più finalità - del criterio della prevalenza, avendo quale riferimento la struttura amministrativa che li gestisce (cfr. Riquadro 5.1).

La delega riconosce la necessità di procedere a ulteriori perfezionamenti della struttura del bilancio e a una razionalizzazione delle missioni e dei programmi, affinché essi possano dispiegare pienamente il loro potenziale rendendo più visibile le politiche sottostanti e monitorabili gli effetti. Oltre a migliorare la leggibilità e la significatività della classificazione adottata, si vuole garantire una più chiara relazione tra le unità di voto e le funzioni svolte dalle amministrazioni. In proposito va rilevato che la condivisione dei programmi tra diversi Ministeri non facilita il coordinamento delle attività da porre in essere per il perseguimento degli obiettivi relativi a ciascun programma, né consente di responsabilizzare pienamente gli attori coinvolti nella loro realizzazione. Per superare tali inefficienze, la legge di riforma della contabilità dispone che la realizzazione⁷⁷ di ciascun programma sia affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, che corrisponde all'unità organizzativa di primo livello delle Amministrazioni centrali di cui all'articolo 3 del D.lgs. n. 300 del 1999.⁷⁸ Affinché, tuttavia, vi sia piena corrispondenza tra il livello amministrativo/responsabile e risorse, la delega propone di stabilire una corrispondenza univoca tra programma e Ministero e di affidare ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa (articolo 40, comma 2, lett. a e b). Ciò potrà portare ad una seria riflessione sulla rivisitazione della struttura organizzativa dei Ministeri nel medio termine.

Significativa innovazione è l'adozione delle "azioni" quali componenti dei programmi di spesa e unità elementare del bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione⁷⁹. Benché

⁷⁷ Il legislatore ha preferito evitare il proliferare di strutture di coordinamento e accentuare l'aspetto di precisa identificazione della struttura amministrativa responsabile, anche quando la natura delle attività svolte o delle politiche condotte potrebbe beneficiare di uno sforzo trasversale; nel caso francese la soluzione adottata è stata quella di nominare per ogni programma un responsabile designato dal Ministro competente.

⁷⁸ A norma del D.lgs. 300/1999, recante "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59", per unità organizzative di primo livello si intendono i Dipartimenti, per i Ministeri a struttura dipartimentale, ovvero le Direzioni generali.

⁷⁹ Articolo 40, comma 2, lett. e).

non sia esplicitato quale sarà il contenuto delle azioni, si può immaginare che esse saranno ispirate innanzitutto ad un criterio funzionale, mentre gli attuali capitoli tendono a riflettere la natura economica della spesa. Esse rafforzano pertanto l'intenzione di adottare procedure di bilancio, in fase di decisione e di esposizione dei risultati orientate alla qualità della spesa oltre che all'aspetto quantitativo. In tal modo, si contribuisce a superare un approccio meramente contabile, evidenziando i *trade-off* tra le diverse finalità e fornendo indicazioni per una valutazione *ex-post* delle politiche pubbliche. Le azioni potranno inoltre contribuire a ridurre la frammentazione e numerosità delle unità di gestione e rendicontazione del bilancio, semplificando la gestione e consentendo una maggiore flessibilità sull'uso delle risorse in corso d'anno.

Maggiore evidenza è data anche al collegamento tra la rappresentazione del bilancio e la classificazione funzionale COFOG, al fine di consentire una valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni conforme ai criteri adottati in contabilità nazionale e di favorire il confronto con altri paesi (cfr. Riquadro 1.3). Il raccordo dovrà avvenire al secondo livello COFOG per quanto riguarda i programmi e al terzo livello per quanto riguarda le azioni, le quali dovranno anche essere organizzate in base alla classificazione economica di terzo livello (articolo 40, comma 2, lett. b ed e).

5.4.2 - L'introduzione della programmazione triennale e adozione di accordi triennali

L'esercizio della delega introduce innovazioni rilevanti relazione con riferimento alla programmazione delle risorse. Oltre a prevedere la revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione (articolo 40, comma 2, lett. c), i principi e criteri direttivi prevedono:

- l'introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato;
- l'introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese rimodulabili del bilancio, coerenti con la programmazione triennale;
- l'adozione di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri in cui vengono concordati risorse, obiettivi e tempi per il loro conseguimento, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti.

Per rafforzare il principio della triennialità della manovra di finanza pubblica che trova immediata applicazione con la legge di riforma, la delega ribadisce l'intento di utilizzare un approccio di medio termine per il processo di bilancio. L'intento è quello di superare i fattori di inerzia che caratterizzano la spesa pubblica, di dirigere il processo di allocazione delle risorse sulla base dei fabbisogni effettivi e di incentivare le amministrazioni a trovare soluzioni più efficienti per il raggiungimento degli obiettivi concordati in termini di erogazione di servizi, di copertura di utenza, di livello di intervento sostenuto.

La programmazione di medio termine (articolo 40, comma 2, lett. g) fornisce alle amministrazioni maggiore certezza in relazione alla quantità di risorse disponibili. Questo vale in particolare quando essa viene accompagnata da credibili tetti di spesa pluriennali. Questi portano le amministrazioni a mantenere vincoli sui livelli di spesa più aggregati, ma offrono maggiori margini per la riprogrammazione delle risorse nel periodo considerato.

Un tale approccio consente di includere elementi *top-down* nella programmazione delle risorse che, secondo l'esperienza internazionale, produce effetti positivi sia sul controllo che sulla qualità della spesa. La definizione di tetti, coerenti con gli obiettivi di finanza

pubblica, potrà concorrere a ricondurre la dinamica della spesa su sentieri sostenibili e incoraggia la ricerca di soluzioni operative efficienti da parte delle amministrazioni, che dispongono - ciascuna per il proprio settore - delle informazioni e competenze necessarie per apportare innovazioni nell'organizzazione delle attività e nelle modalità di erogazione dei servizi. (cfr. Riquadro 5.2).

La delega prevede limiti di spesa riferiti all'area di bilancio definita "rimodulabile", ovvero a quella parte della spesa che si ritiene essere sotto il controllo delle amministrazioni e pertanto meno condizionata da fattori esogeni, come le evoluzioni sul lato della domanda. Tali limiti dovranno essere coerenti con la programmazione triennale e con gli obiettivi di spesa statale fissati con la Decisione di finanza pubblica. Costituisce inoltre il completamento al progetto la previsione di accordi triennali tra Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri per concordare risorse, obiettivi e tempi per il loro conseguimento (articolo 40, comma 2, lett. h e i). La delega dovrà inoltre specificare se e in quale misura eventuali risparmi conseguiti, in un determinato anno possono essere riportati al successivo o utilizzati per effettuare compensazioni tra Programmi. Dovrà comunque essere stabilito se e in quale misura i limiti di spesa potranno essere rivisti su base annuale, in seguito a un mutato quadro della legislazione e dello stato della finanza pubblica, e con quali modalità saranno applicati oltre il periodo di programmazione.

Riquadro 5.2 – Il processo di bilancio top-down e l'applicazione dei tetti di spesa

Un sistema di bilancio articolato secondo procedure di tipo top-down è sostanzialmente un processo in cui la decisione sulla dimensione degli aggregati rilevanti del bilancio è assunta in una fase precedente rispetto alla definizione della allocazione delle grandezze finanziarie che compongono gli stessi aggregati. Ciò comporta che il bilancio sia definito in un processo "a cascata" in cui, in relazione alle compatibilità finanziarie stabilite con la programmazione economica e finanziaria, siano prima definiti i saldi obiettivo (ma la decisione potrebbe riguardare anche alcuni grandi voci del bilancio come ad esempio il totale delle entrate o delle spese) e solo successivamente la ripartizione del bilancio nelle voci che compongono il saldo. Elemento essenziale di questo modello è che, in ciascuna fase, la decisione assunta acquisisce carattere vincolante per quella successiva e rappresenta il vincolo di bilancio entro il quale dettagliare ulteriormente l'allocazione delle risorse.

In questo schema, generalmente, il ruolo del Ministero delle finanze è quello di definire e monitorare i complessivi vincoli di bilancio, piuttosto che negoziare nel dettaglio le singole proposte dei ministeri di spesa⁸⁰. La ripartizione delle risorse disponibili per ogni settore di spesa, o programma, è quindi lasciata alla successiva discussione e i ministeri di spesa possono proporre modifiche alla allocazione delle risorse purché esse siano compatibili con le dimensioni del bilancio definite nella fase decisionale precedente. Prerogativa del Ministero delle finanze rimane la valutazione della congruità delle previsioni di spesa formulate dai singoli Ministeri. Una sottovalutazione delle uscite legate alla realizzazione di un certo programma potrebbe consentire infatti di far rientrare tale attività entro i vincoli di bilancio assunti anche qualora successivamente dovesse emergere un più elevato costo del programma stesso.

⁸⁰ Cfr. Gösta Ljungman, *Top-Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget Management*, IMF Working Paper, 2009.

Una delle principali argomentazioni addotte a favore dell'approccio top-down è che esso rafforza, nell'ambito del processo di bilancio, l'attenzione verso la sostenibilità delle finanze pubbliche, sia rendendo maggiormente consapevole la decisione collettiva dei Ministeri di spesa sulla dimensione complessiva delle risorse disponibili, sia ponendo al centro dello stesso processo la decisione sulla dimensione aggregata dell'intervento pubblico. Esso semplifica inoltre il processo di formazione del bilancio rispetto ad un approccio bottom-up che, partendo invece dalle richieste dei singoli ministeri, necessita di un oneroso lavoro di negoziazione e coordinamento delle proposte individuali di spesa. L'evidenza che, dato un ammontare complessivo di risorse disponibili, esista un trade-off tra le dotazioni di bilancio da destinare ai diversi obiettivi, rappresenta infine un importante stimolo al conseguimento di un elevato livello di efficienza nei processi adottati per la realizzazione delle diverse politiche.

In alcuni casi, l'approccio top-down prevede la preventiva definizione dei soli saldi complessivi di bilancio: è il caso dell'Italia, dove con il documento di programmazione si fissa il saldo di competenza del bilancio dello Stato che costituirà in vincolo invalicabile per la successiva definizione del bilancio di previsione e della legge di stabilità. Più spesso, invece, nell'ambito di questo approccio si prevede anche la fissazione di tetti, annuali o pluriennali, alla spesa. È questo il caso, tra gli altri, della Svezia, della Finlandia, del Regno Unito, della Norvegia e dell'Olanda.

In quest'ultimo caso, definite le compatibilità macroeconomiche (i saldi obiettivo) e l'ammontare delle risorse disponibili per il finanziamento del bilancio, si stabilisce di conseguenza l'ammontare complessivo delle spese da allocare in bilancio. Tale decisione può essere riferita al complesso delle spese o ad alcuni particolari aggregati definiti in relazione ai settori di intervento o ai ministeri responsabili della spesa e riguardare una percentuale ampia o limitata della spesa⁸¹.

La ripartizione delle risorse disponibili tra le diverse politiche e voci del bilancio potrà essere successivamente operata esclusivamente nel rispetto dei vincoli assunti. L'allocazione così disegnata potrà essere rivista nel corso dell'esercizio o degli esercizi successivi, ma possibilmente tali revisioni dovranno limitarsi a configurare aggiustamenti marginali o dovuti ad eventi non prevedibili. Questo presuppone che la fissazione dei vincoli alle spese e la loro allocazione siano credibili e politicamente sostenibili. A questo scopo, e tenuto conto che nei fatti l'allocazione delle risorse tra i diversi settori di spesa corrisponde a definire l'agenda politica del governo, si ritiene che essa debba essere definita nell'ambito di una regia politica che veda coinvolti tutti i Ministri responsabili della spesa.

Una volta definiti i limiti di spesa, per settori o ministeri, le risorse dovranno essere associate alle concrete attività da porre in essere per realizzare le politiche prescelte. Questa attività potrà essere esercitata dai singoli ministeri di spesa, essendo l'individuazione delle migliori modalità con cui raggiungere gli obiettivi assegnati, in genere, di scarso interesse per il livello politico. A ciò si aggiunga che tendenzialmente sono proprio le amministrazioni a possedere maggiori informazioni circa il funzionamento dei meccanismi istituzionali e della macchina amministrativa e che più facilmente possono quindi individuare la migliore allocazione delle risorse necessaria al raggiungimento degli obiettivi loro assegnati. Tale attività però presuppone, come garanzia per la formulazione di tetti di spesa credibili, un forte potenziamento delle capacità di proiezione della spesa delle amministrazioni. Le stime della spesa futura debbono incorporare valutazioni economiche sull'andamento della domanda e sui cambiamenti della stessa che potrebbero

⁸¹ Per una rassegna delle modalità con cui i limiti alla spesa sono applicati nelle principali esperienze internazionali si vedano Gösta Ljungman, *Expenditure Ceilings – A Survey*, IMF Working Paper, 2008; European Commission, *Numerical Fiscal Rules and Institutions for Sound Public Finances*, Public Finances in EMU 2006, 2006.

avere un effetto diverso a seconda del settore di spesa. Devono anche includere valutazioni sulla probabile tempistica di implementazione dei progetti da finanziare, in particolare in conto capitale, e sulle effettive priorità di spesa nonché inderogabilità di alcune sue componenti. Anche per queste motivazioni, l'adozione di tetti di spesa pluriennali vincolanti è generalmente accompagnata e sostenuta dall'istituzione di procedure per l'analisi e valutazione della spesa.

5.4.3 - Gli ulteriori elementi di trasparenza del bilancio

Ulteriori elementi previsti dalla delega riguardano la trasparenza del bilancio per quanto concerne:

- una più significativa ed esaustiva rappresentazione delle spese dello Stato, ivi incluse le gestioni fuori-bilancio;
- l'affiancamento, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico – patrimoniale al sistema di contabilità finanziaria;
- la revisione del conto riassuntivo del tesoro.

Sotto il primo punto ricadono, ad esempio, l'accorpamento dei fondi di riserva e speciali (articolo 40, comma 2, lett. m) e la progressiva eliminazione, entro 24 mesi, delle gestioni in contabilità speciali o in conti correnti di tesoreria (articolo 40, comma 2, lett. p). La razionalizzazione dei fondi risponde all'esigenza di fornire una migliore visibilità degli scopi a cui sono destinati e migliora la qualità della programmazione. Infatti, l'utilizzo dei fondi ha costituito sinora uno strumento di flessibilità per le amministrazioni, consentendo loro di allocare risorse man mano che se ne determinava l'esigenza, nonché di riassorbire errori sul fabbisogno previsto. Questi determinano tuttavia, in particolare per alcune amministrazioni, un elevato grado di incertezza, a inizio esercizio, sulla dimensione complessiva delle dotazioni di bilancio destinate a ciascun programma e non favoriscono pertanto una programmazione consapevole e orientata alle priorità. Poiché la ripartizione dei fondi avviene solitamente in una fase molto avanzata dell'esercizio finanziario, può accadere che non si riesca ad impiegare in tempi rapidi le risorse trasferite.

Oltre a ridurre il numero di fondi, i decreti legislativi dovranno specificare i criteri per determinare la loro entità, in quali casi essi potranno essere utilizzati e secondo quali modalità (cfr. Riquadro 5.3).

Riquadro 5.3 – I fondi da ripartire

Oltre ai Fondi di riserva e fondi speciali che costituiscono un Programma specifico del Ministero dell'economia e delle finanze per sopperire ad eventuali sopravvenute esigenze di finanziamento di spese obbligatorie o di oneri imprevisti che dovessero manifestarsi in corso d'anno, la Missione Fondi da ripartire include per ciascun Ministero diverse tipologie di fondi:

- quelli che contengono risorse da assegnare nell'ambito della stessa amministrazione, come il fondo unico di amministrazione (FUA) per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali, come i fondi per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi e i fondi per il pagamento dei residui passivi perenti per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza;

- quelli che contengono risorse finalizzate a interventi settoriali del Ministero che tuttavia solo in corso d'anno, al momento dell'effettivo riparto, vengono associati a Programmi di spesa.

La Tabella mette in evidenza l'ampia variabilità del peso della Missione Fondi da ripartire all'interno di ciascun Ministero.

Tavola 5.3 – Missione Fondi da ripartire per Ministero. Legge di bilancio 2010. (milioni di euro)

Amministrazione	Stanzamenti totali	Stanzamenti Missione Fondi da ripartire	% Fondi da ripartire
Min. degli affari esteri	2.076,3	17,1	0,82%
Min. del lavoro e delle politiche sociali	81.623,4	31,8	0,04%
Min. della difesa	20.364,4	1.651,7	8,11%
Min. della giustizia	7.409,6	108,8	1,47%
Min. della salute	2.177,7	836,1	38,39%
Min. dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	737,8	27,8	3,76%
Min. delle infrastrutture e dei trasporti	6.991,6	82,7	1,18%
Min. delle politiche agricole alimentari e forestali	1.438,4	80,1	5,57%
Min. dell'economia e delle finanze	582.648,1	10.726,5	1,84%
Min. dell'interno	28.938,0	215,3	0,74%
Min. dell'istruzione, dell'università e della ricerca	55.280,1	778,9	1,41%
Min. dello sviluppo economico	10.402,2	83,3	0,80%
Min. per i beni e le attività culturali	1.710,4	161,1	9,42%
Totale complessivo	801.798,1	14.801,0	1,85%

Va evidenziato che esistono altri fondi compresi nelle varie Missioni di spesa che vengono ripartiti in corso d'anno con atti amministrativi, tra cui i più importanti in termini di risorse stanziate sono il Fondo per il rinnovo dei contratti collettivi nazionali di lavoro del personale appartenente al comparto Stato e il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Le contabilità speciali, da un lato, costituiscono un importante strumento di flessibilità e di semplificazione amministrativa a cui le amministrazioni centrali possono ricorrere, nella maggior parte dei casi, per decentrare l'attività di erogazione della spesa a livello territoriale; dall'altro, rendono più difficile la lettura delle finalità a cui sono destinate le spese, e vengono spesso utilizzate come strumento che consente di fatto di usufruire di anticipazioni di cassa, a valere sulle risorse ivi disponibili, da sistemare contabilmente entro l'anno di riferimento.

Le procedure di funzionamento delle contabilità speciali variano in base alle peculiarità di ciascun settore. Non essendo previsto un atto di controllo preventivo al momento del prelevamento delle somme dalla contabilità speciale, il monitoraggio e il controllo sono posticipati al momento della rendicontazione delle spese sostenute.

La rendicontazione garantisce la funzione di verifica della legittimità della spesa e l'individuazione dei fabbisogni effettivi delle strutture periferiche che ne fanno uso. La tempistica e i criteri con cui viene effettuata influiscono tuttavia sulla possibilità di individuare l'eventuale disponibilità di somme non utilizzate.

La delega esclude dal ridimensionamento delle gestioni fuori-bilancio e delle contabilità speciali, quelle relative alla Presidenza del Consiglio dei ministri e quelle istituite ai sensi della legge n. 1041 del 1971, nonché altri casi speciali di urgenza e necessità.

Il “riorientamento” delle procedure di bilancio verso nuove modalità di programmazione e gli accordi triennali, nonché l’innalzamento dell’unità di voto al livello di programma, potrebbero fornire alle amministrazioni una sufficiente flessibilità per effettuare, in via amministrativa, le riallocazioni interne necessarie senza dover ricorrere ai fondi o a strumenti di spesa fuori bilancio. Nella direzione di una semplificazione della gestione e della riprogrammazione delle risorse disponibili, si pone anche il riordino delle norme che autorizzano provvedimenti di variazione al bilancio in corso d’anno (articolo 40, comma 2, lett. l), volto a semplificare le procedure spesso caratterizzate da *iter* amministrativi articolati e lunghi.

La delega segnala la necessità di sviluppare un sistema di contabilità economico-patrimoniale (articolo 40, comma 2, lett. n), finalizzato alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni attraverso l’uso delle risorse pubbliche che si affianchi alla contabilità finanziaria.

La revisione del conto riassuntivo del tesoro (articolo 40, comma 2, lett. o) è finalizzata a rendere più immediato il raccordo tra i dati della tesoreria e quelli del bilancio dello Stato al fine di fornire un quadro più significativo della situazione dell’intero settore statale.

Aumenta, infine, la visibilità dell’effetto che le politiche pubbliche hanno sugli aggregati del bilancio tramite la previsione che le autorizzazioni legislative debbano essere formulate in termini di finanziamento di uno specifico programma (articolo 40, comma 2, lett. f).

5.5 - La delega per il passaggio al bilancio di sola cassa

Il bilancio dello Stato italiano è di tipo finanziario e viene attualmente redatto in base ai principi della competenza giuridica. Tale sistema di redazione contabile è, tuttavia, destinato ad essere modificato per effetto delle disposizioni contenute nella delega prevista all’articolo 42 della legge n. 196. La delega prevede, infatti, il passaggio ad un bilancio di sola cassa in luogo dell’attuale bilancio basato sul doppio schema della competenza e della cassa. Tale cambiamento dovrebbe completarsi entro tre anni dall’entrata in vigore della nuova legge di contabilità.

Il passaggio ad un bilancio redatto in termini di sola cassa implica lo spostamento dell’attenzione, per le entrate, dal momento in cui sorge il diritto a riscuotere (fase dell’accertamento) al momento in cui le risorse sono effettivamente riscosse (fase del versamento) e, per le spese, dal momento in cui sorge l’obbligo di pagare (fase dell’impegno) al momento in cui le spese sono effettivamente erogate (fase del pagamento). Il momento formale della rilevazione contabile nel bilancio di cassa è dunque quello delle variazioni monetarie.

Il tema della scelta del sistema di redazione del bilancio dello Stato non è nuovo al contesto italiano e anche in passato ha alimentato un ampio dibattito, soprattutto in occasione della riforma di contabilità generale dello Stato del 1978 (legge n. 468 del 1978), con la quale era stato disposto l’affiancamento del bilancio di cassa a quello di competenza⁸².

A livello internazionale, il criterio della competenza giuridica non è molto conosciuto, né applicato; la gran parte dei Paesi adotta, da tempo, un sistema di bilancio e di contabilità

⁸² Cfr. Pedone, A. (1972), *Sul bilancio di cassa dello Stato: problemi e discussioni*, Economia pubblica.

basato sulla cassa (tra questi, Germania, Austria, Belgio, Olanda, Norvegia) e in quasi tutti i paesi il sistema di cassa è integrato con scritture di registrazione delle obbligazioni assunte. Recentemente alcuni Paesi hanno introdotto schemi di competenza economica, utilizzati per il sistema di contabilità, *accrual accounting and reporting* (per la redazione dei conti finanziari a consuntivo), più raramente anche per la redazione del bilancio, *accrual budgeting* (Nuova Zelanda, Australia e Regno Unito)⁸³.

Ciascuno dei due sistemi contabili presenta aspetti positivi e negativi, evidenziati nella letteratura in materia, che non permettono di stabilire in modo univoco la superiorità di un sistema sull'altro. Quello basato sulla sola cassa - non rilevando gli accertamenti e gli impegni - non permette di individuare contabilmente i diritti ed gli obblighi e l'esercizio finanziario in cui essi si formano. Ciò potrebbe portare ad una sottovalutazione delle obbligazioni assunte. Per contro il sistema di competenza giuridica non evita la formazione di debiti fuori bilancio e tende a sopravvalutare la consistenza dei residui.

Un sistema basato sul principio della cassa potrebbe consentire una maggiore semplicità di gestione del bilancio rispetto a quello di competenza, caratterizzato quest'ultimo da un insieme di informazioni e procedure che ne possono rendere complessa l'esecuzione. Il sistema della cassa permette una più immediata comprensione dell'azione pubblica, mettendo in evidenza quanto lo Stato preleva e quanto restituisce, in quanto si concentra sul momento in cui le risorse vengono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un diritto a riscuotere o a spendere. Un sistema di bilancio basato sulla cassa accentua, inoltre, l'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle occorrenze finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti, con riflessi positivi sulla gestione del debito pubblico.

Il ricorso ad un bilancio di cassa, in via esclusiva o congiuntamente ad una contabilità di competenza, trova, infine, giustificazione nel tentativo di arginare il fenomeno, connaturato ad un sistema contabile di competenza, della formazione dei residui attivi e passivi. Tale fenomeno assume particolare rilevanza per i residui passivi, soprattutto relativi alle spese in conto capitale⁸⁴.

La formazione dei residui è un fenomeno fisiologico, connaturato al sistema di bilancio di competenza giuridica, ma la formazione di ingenti quantità di residui passivi può essere indice di una patologia nel funzionamento del sistema, imputabile alla farraginosità e complessità delle procedure di spesa, alle carenze organizzative o alle politiche di contenimento finanziario delle risorse. L'accumulo dei residui passivi, quindi, rende poco trasparente il bilancio, appesantendo la gestione e le procedure per il loro smaltimento.

D'altro canto va evidenziato che l'adozione di un bilancio di cassa non porterà all'eliminazione completa del fenomeno dei residui, si pensi ad esempio alle obbligazioni assunte che per motivi oggettivi e imprevedibili non possono essere pagate nell'anno. Tali somme non pagate, non essendo evidenziate nei documenti previsivi e consuntivi di bilancio, dovranno trovare rilevazione nell'ambito del nuovo sistema contabile. Tali rilevazioni sono effettuate in tutti i paesi che adottano il bilancio di cassa.

⁸³ Cfr. A. Khan, S. Mayes (2009), *Transition to Accrual Accounting*, IMF, Technical Notes and Manuals.

⁸⁴ Ad esempio per le spese a fronte di progetti con tempi di realizzazione pluriennali (opere infrastrutturali, convenzioni di studio e ricerca, ecc.) il momento del pagamento avviene in base all'effettivo stato di avanzamento dei lavori (SAL) a fronte di un impegno assunto all'avvio del progetto per l'intero importo dello stesso. Ciò determina la formazione e la permanenza in bilancio di residui passivi per un lungo arco di tempo.

Un bilancio redatto secondo il principio di cassa consente una maggiore responsabilizzazione del dirigente che gestisce le risorse pubbliche incoraggiandolo a porre attenzione al momento della programmazione ed erogazione della spesa. Non essendo più rilevante il momento dell'impegno per la conservazione in bilancio delle risorse, verrà meno anche l'incentivo a forme di prenotazione che in alcuni casi determinavano l'adozione di impegni "cautelativi".

Queste considerazioni hanno senza dubbio orientato la decisione del legislatore verso l'adozione di un bilancio redatto in termini di cassa. Tale sistema può avere il vantaggio di rendere più semplice la lettura del bilancio e la gestione dei programmi e delle risorse da parte dei responsabili.

Allo scopo di attenuare alcune carenze associate a questo sistema, la riforma ha previsto, anche, l'adozione di sistemi contabili di rilevazione che assicurino la disponibilità dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato e l'affiancamento al bilancio di cassa di un prospetto delle entrate e delle spese redatto in termini di competenza (articolo 42, comma 1, lett. a) e b)). In tal modo si è voluto preservare un patrimonio informativo che consenta una maggiore conoscenza della situazione economica e delle obbligazioni di spesa.

La delega prevede inoltre che l'autonomia nella gestione della spesa da parte del responsabile del programma sia sottoposta ad un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile ed amministrativa dell'obbligazione assunta dallo stesso responsabile, che ha l'obbligo di predisporre un piano finanziario dei pagamenti a carattere pluriennale sulla base del quale ordina e paga le spese, tenendo conto della fase temporale di adempimento delle obbligazioni (articolo 42, comma 1, lett. d) ed e)). Il controllo della spesa è assicurato dalla definizione di limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile nell'ambito delle disponibilità di cassa (lett. l)).

Al fine del monitoraggio del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in ambito comunitario ed espressi in termini di competenza economica (SEC95), è previsto che venga implementato un sistema di raccordo tra i dati di bilancio e le regole contabili assunte a livello europeo per la redazione del conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni (articolo 42, comma 1, lett. c)).

L'attuazione del passaggio ad un bilancio di sola cassa comporterà la revisione dell'intero sistema di contabilità vigente e anche delle norme introdotte nell'ordinamento con la nuova legge di contabilità e finanza pubblica. Anche le amministrazioni i responsabili della spesa saranno chiamati a modificare di conseguenza i loro comportamenti di spesa.

5.5.1 - La sperimentazione

Per consentire una analisi approfondita delle conseguenze derivanti dall'adozione di un bilancio di sola cassa e di individuarne le modalità più efficienti di applicazione, la norma contempla una fase di sperimentazione della durata massima di due esercizi finanziari. La sperimentazione prevede il coinvolgimento di alcune amministrazioni individuate con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanarsi entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge (articolo 42, comma 2). Lo schema di decreto, dopo l'acquisizione del parere della Corte dei conti, verrà trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari per il relativo parere.

La legge di riforma stabilisce, inoltre, che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti un rapporto sullo stato di attuazione e sulle risultanze della sperimentazione nei due esercizi finanziari successivi

a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto. Infine, al termine della fase di sperimentazione è prevista la graduale estensione del nuovo sistema contabile a tutte le altre amministrazioni pubbliche.

In relazione a quanto previsto dalla norma, nel mese di aprile è stato predisposto e inviato alla Corte dei conti il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con cui si dispone che la sperimentazione del bilancio in termini di sola cassa prenda avvio a decorrere dal 1° gennaio 2011. A partire dal 1° luglio di quest'anno verrà svolta un'attività propedeutica al fine di approntare gli strumenti contabili ed informatici necessari per la sperimentazione a regime. La sperimentazione sul bilancio di cassa sarà condotta sulla base degli stessi principi previsti dalla delega per la sua adozione a regime. In particolare, il decreto richiama la necessità di adottare sistemi contabili di rilevazione delle posizioni debitorie e creditorie dello Stato anche al fine della compilazione di un elenco degli impegni in modo da evitare la formazione di situazioni debitorie. Esso, inoltre, prevede che il dirigente responsabile predisponga un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione e adempimento delle obbligazioni sulla base del quale ordinare e pagare le spese e che siano definiti dei limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, con previsione di appositi correttivi in base alle caratteristiche delle diverse tipologie di spesa.

Con la sperimentazione si anticipa la gestione per cassa del bilancio statale, ancorché lo stesso, nell'arco temporale della sperimentazione, risulterà ancora approvato in termini di competenza e di cassa. La gestione sperimentale si affiancherà, quindi, a quella ordinaria e non potrà determinare comportamenti in deroga alla vigente normativa e alle regole contabili di gestione del bilancio. Nel medesimo decreto viene stabilito che per la sperimentazione, adottata nelle fasi della previsione, della gestione e della rendicontazione del bilancio, saranno utilizzati, per quanto possibile, i dati relativi alle dotazioni di cassa del bilancio. Sarà, quindi, necessario valutare con cautela i risultati della sperimentazione, verificando se questi siano espressione dei vincoli derivanti dalla gestione ordinaria più che da quella sperimentale.

La sperimentazione si fonda essenzialmente sul piano finanziario dei pagamenti o "crono-programma", che costituisce lo strumento per la definizione delle dotazioni di cassa, in sede di formazione del bilancio, e per graduare i pagamenti, nel corso della gestione.

Il decreto prevede la predisposizione di un sistema contabile con il quale registrare, in appositi "conti", le posizioni debitorie per ogni appostazione di spesa iscritta nei capitoli, ovvero nel piano gestionale. Tali posizioni debitorie potranno derivare da obbligazioni già assunte nel passato, con riferimento sia al conto dei residui⁸⁵ che alla competenza, o da obbligazioni assunte nel corso della gestione. Per ogni appostazione di spesa il relativo "conto" dovrà contenere tutte le informazioni utili alla costruzione del piano finanziario.

Per dar corso all'esecuzione di una obbligazione verrà predisposto dal dirigente responsabile della spesa un apposito atto che costituisce il presupposto formale per il pagamento. Tale atto sarà inviato agli Uffici di controllo e su di esso potrà essere incentrato il controllo preventivo di legittimità contabile e amministrativa delle obbligazioni assunte dal dirigente. La sperimentazione verrà, pertanto, utilizzata anche per la definizione della nuova configurazione dei controlli nell'ambito del bilancio di cassa.

⁸⁵ Superata la fase della sperimentazione, le obbligazioni assunte nel passato non saranno più riferite al conto dei residui (tipico di un bilancio di competenza giuridica), ma unicamente a obbligazioni contratte nel passato a cui si dà esecuzione nel corso dell'anno (ad esempio un contratto di affitto o di fornitura).

Il decreto ricorda inoltre che il limite all'assunzione delle obbligazioni da parte del dirigente è associato all'autorizzazione di cassa disponibile pur prevedendo la definizione di correttivi che tengano conto delle caratteristiche delle diverse tipologie delle spese. In merito può ipotizzarsi che il limite all'assunzione di obbligazioni giuridiche da parte del responsabile della spesa possa essere individuato:

- per le spese correnti, nella stessa autorizzazione di cassa, riferita a ciascun anno del bilancio pluriennale;
- per le spese in conto capitale e per quelle relative a leggi di spesa pluriennali, nell'importo complessivo dell'autorizzazione pluriennale di spesa.

La sperimentazione è da considerarsi la sede più idonea per la compiuta definizione, anche normativa, dei predetti limiti.

Per rendere significativa la sperimentazione si è ritenuto di coinvolgere le amministrazioni che garantissero la copertura delle diverse modalità di gestione delle spese e la loro diversa tipologia (parte corrente e conto capitale). In merito alle modalità di esecuzione dei pagamenti, va ricordato infatti che, oltre ad essere erogati direttamente dalla sede centrale, essi possono essere gestiti attraverso alcune articolazioni periferiche delle amministrazioni, investite di poteri di spesa, e direttamente imputabili ai capitoli di bilancio dello Stato⁸⁶, oppure possono essere effettuati attraverso i funzionari delle stesse amministrazioni centrali (cosiddetti funzionari delegati) che gestiscono le risorse su contabilità ordinaria o speciale.

Sulla base di queste caratteristiche sono stati coinvolti il Ministero dell'interno, il Ministero della difesa e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che prenderanno parte alla fase iniziale della sperimentazione. Si valuterà la possibilità di estendere la sperimentazione a tutti ministeri, prima della definitiva entrata in vigore del bilancio di cassa.

Sempre nel decreto viene prevista la sperimentazione a decorrere dal 2011 anche per le entrate del bilancio dello Stato secondo modalità da definire con determina del Ragioniere generale dello Stato, d'intesa con il Dipartimento delle finanze. Si ipotizza che, in una prima fase, la sperimentazione riguarderà i capitoli/articoli di pertinenza dei ministeri oggetto della sperimentazione, e che questa possa essere successivamente estesa a tutto lo stato di previsione dell'entrata.

La sperimentazione è, infine, rivolta alla definizione, per le nuove disposizioni normative, delle clausole di autorizzazione alla spesa o all'entrata e alla relativa indicazione dei mezzi di copertura finanziaria in vigenza di un bilancio redatto in termini di cassa. In tale ambito, si potrebbe valutare di inserire in una apposita sezione della relazione tecnica, per i provvedimenti ed emendamenti di origine governativa con effetti sulle amministrazioni coinvolte nella sperimentazione, la formulazione di una clausola finanziaria che espliciti la compensazione dei nuovi o maggiori oneri in termini di cassa.

Nel corso della sperimentazione saranno di volta in volta affrontati i problemi applicativi che si presenteranno e individuate le possibili soluzioni. La sperimentazione contribuirà a definire le nuove regole contabili da applicare alla gestione per cassa e consentirà anche di approfondire le possibili implicazioni in merito ai profili di responsabilità del funzionario responsabile della spesa.

⁸⁶ Cosiddetto "decentramento" della spesa ai sensi della legge n. 908 del 1960.

APPENDICE AL CAPITOLO 5

Tavola 5.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell'attuazione della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Scadenza	Adempimento	Soggetto responsabile
BILANCIO DELLO STATO			
Art. 51, co. 2		Censimento delle contabilità speciali abrogate ai sensi della presente legge n. 196/2009.	Ministero economia e finanze
Art. 51, co. 2	01/01/2013	Riordino, previa sperimentazione, delle contabilità speciali autorizzate da disposizioni di legge per il funzionamento dei reparti e degli enti delle Forze Armate.	Ministero economia e finanze
Art. 42, co. 2	30/03/2010	Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze per la definizione delle amministrazioni coinvolte, dei termini e delle modalità ai fini della sperimentazione del bilancio redatto in termini di sola cassa.	Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con le amministrazioni interessate
Art. 40, co. 1	31/12/2011	Delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio.	Governo (Ministero economia e finanze)
Art. 42, co. 1	01/01/2013	Delega per il passaggio al bilancio di sola cassa.	Governo (Ministero economia e finanze) con parere delle Commissioni parlamentari competenti

Tavola 5.A.2 - Quadro dei Documenti e delle Relazioni previste ai sensi della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Data	Frequenza	Documento	Contenuto
BILANCIO DELLO STATO				
Art.2, co. 2, lett.d	da definire con delega	Annuale	Stato patrimoniale (contabilità economico patrimoniale)	Attività, passività e patrimonio netto dello Stato, secondo i principi del sistema di contabilità economico-patrimoniale
Art.2, co. 2, lett.d	da definire con delega	Annuale	Conto economico (cont. economico patrimoniale)	Costi e ricavi dello Stato, individuati secondo il principio di competenza economica della contabilità economico-patrimoniale
Art.2, co. 2, lett.e	da definire con delega	Annuale	Bilancio consolidato delle Amministrazioni pubbliche con le proprie aziende e società controllate (cont. economico patrimoniale)	Costi e ricavi (conto economico) ed attività e passività (stato patrimoniale) del "gruppo pubblico statale"
Art. 33	30 giugno	Annuale (eventuale)	Disegno di legge di assestamento del bilancio	Adeguamento delle previsioni iniziali del bilancio, in relazione al consuntivo e alle nuove esigenze gestionali
Artt. 35,36,37,38	30 giugno	Annuale	Rendiconto generale dello Stato	Consuntivo del conto del bilancio, conto del patrimonio e nota preliminare generale
Art. 35, co. 2	30 giugno	Annuale	Nota integrativa al rendiconto per ciascuna amministrazione (allegato al Rendiconto Generale dello Stato)	Entrata: espone le risultanze della gestione. Spesa, si articola in due sezioni. La prima contiene il rapporto sui risultati, ed espone l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella nota integrativa al bilancio di previsione; la seconda espone, con riferimento ai Programmi, i principali fatti della gestione motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel Rendiconto generale.

Tavola 5.A.2 segue - Quadro dei Documenti e delle Relazioni previste ai sensi della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Data	Frequenza	Documento	Contenuto
BILANCIO DELLO STATO				
Art. 35, co. 3	30 giugno	Annuale	Nota integrativa dell'entrata (allegato al Rendiconto Generale dello Stato)	Risultanze della gestione delle entrate
Art. 36, co.6	30 giugno	Annuale	Illustrazione delle spese aventi natura o contenuti ambientali (allegato al Rendiconto Generale dello Stato)	Risultanze delle spese relative ai Programmi aventi natura o contenuti ambientali, allo scopo di evidenziare le risorse impiegate per finalità di valorizzazione, tutela, conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile del patrimonio naturale
Art. 36, co.5	30 giugno	Annuale	Rilevazione dei costi per ciascun Ministero (allegato al Rendiconto generale dello Stato)	Rilevazione dei costi sostenuti dalle amministrazioni, incluso il prospetto di riconciliazione, che collega le risultanze economiche con quelle finanziarie
Art. 7, co. 2, lett.d Art. 21	15 ottobre	Annuale	Disegno di legge di bilancio	Entrate e spese dello Stato (stato di previsione dell'entrata e stati di previsione della spesa distinti per ministeri)
Art. 21, co.11, lett.a	15 ottobre	Annuale	Nota integrativa al bilancio di previsione (allegato al DLB) Per le entrate la nota comprende una relazione "spese fiscali" art.21, comma 11, lett. A	Entrate: criteri adottati per la formulazione delle previsioni di imposte e tasse, specificando la quota ricorrente e quella non ricorrente, nonché gli effetti connessi alla normativa vigente. Spesa: si compone di due sezioni. La prima, concernente il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma ed i connessi indicatori di performance. La seconda, illustra il contenuto di ciascun programma di spesa e i criteri di formulazione delle previsioni.
Art. 21, co.11, lett.b	15 ottobre	Annuale (aggiornate semestralmente)	Scheda illustrativa di ogni programma (allegato al DLB)	Contenuto di ciascun programma e delle leggi che lo finanziano, con indicazione degli stanziamenti triennali
Art. 21, co.11, lett.f	15 ottobre	Annuale	Budget economico delle amministrazioni (allegato conoscitivo agli stati di previsione della spesa)	Previsione costi dell'amministrazione distinti per programmi e per natura e il prospetto di riconciliazione, al fine di collegare le previsioni economiche a quelle finanziarie
Art. 21, co.11, lett.e	15 ottobre	Annuale (aggiornate semestralmente)	Scheda illustrativa dei capitoli recanti i fondi settoriali collegati alle principali politiche pubbliche di rilevanza nazionale (allegato al DLB)	Indica, per ciascuno dei capitoli recati fondi settoriali, il corrispondente stanziamento previsto dal bilancio triennale, il riepilogo dei provvedimenti legislativi ed amministrativi che hanno determinato i suddetti stanziamenti e le relative variazioni, e gli interventi previsti a legislazione vigente a valere su detti fondi, con separata indicazione delle <u>spese correnti e di quelle in conto capitale</u>
Art. 21, co.13	15 ottobre	Annuale	Relazione sulla destinazione alle aree depresse e alle aree montane delle spese di investimento (allegato al DLB)	Individua la destinazione, con motivata indicazione programmatica, delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri alle aree depresse nonché alle aree montane
Art. 22	15 ottobre	Annuale	Bilancio pluriennale di previsione	Entrate e le spese dello Stato per il successivo triennio di riferimento, in termini di sola competenza, nelle due versioni "a legislazione vigente" e "programmatica"

Tavola 5.A.2 segue - Quadro dei Documenti e delle Relazioni previste ai sensi della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Data	Frequenza	Documento	Contenuto
BILANCIO DELLO STATO				
Art. 21, co.17	31 dicembre	Annuale	Decreto di ripartizione in capitoli delle unità di voto	Ripartizione in capitoli delle unità di voto, ai fini della gestione e della rendicontazione
Art. 14, co.3	fine di ciascun mese	Mensile	Relazione mensile sui risultati di cassa dell'amministrazione centrale	Risultati di cassa dell'amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli enti soggetti al SIOPE
Art. 14, co.5	fine di ciascun mese	Mensile	Bollettino mensile delle entrate tributarie e contributive	Risultanze del monitoraggio dell'andamento delle entrate tributarie con indicazioni relative all'attività accertativa e alla riscossione. Risultanze del monitoraggio dell'andamento delle entrate contributive
Art. 12, co.7	30 aprile	Annuale	Relazione generale sulla situazione economica del Paese	Illustrazione dell'andamento dell'economia italiana nell'anno precedente
Art. 14, co.4	31 maggio; 30 settembre; 30 novembre	Trimestrale	Relazioni trimestrali di cassa	Risultati di cassa delle amministrazioni pubbliche; allegato sullo stato di attuazione dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali; allegato sui risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica derivanti dalle manovre di bilancio adottate, con indicazione degli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni
Art. 41	20 luglio (ogni tre anni)	Triennale	Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato	Composizione ed evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle stesse Amministrazioni
Art. 46	31 dicembre e aggiornamento il 10 di ciascun mese	Mensile	Previsione dell'evoluzione attesa dei flussi di cassa per l'anno seguente e relativo aggiornamento mensile	Evoluzione attesa dei flussi di cassa delle amministrazioni per l'anno successivo, con relativo aggiornamento mensile
Art. 3	15 aprile 2011	Annuale	Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica (allegato alla REF)	Stato di attuazione della legge di riforma della contabilità e finanza pubblica

CAPITOLO 6 - Analisi e valutazione della spesa

6.1 - I Nuclei di valutazione della spesa

La riforma di contabilità e di finanza pubblica attribuisce un ruolo rilevante al rafforzamento dei meccanismi di controllo della spesa e all'efficienza della stessa. Nell'ultimo ventennio l'elevato debito pubblico e la necessità di riportare la spesa entro livelli compatibili con l'equilibrio dei conti sono state affrontate con alcune riforme e interventi di contenimento delle spese. Le riforme hanno riguardato soprattutto il sistema pensionistico e la sanità. Nell'ambito del pubblico impiego si è operato prevalentemente attraverso limiti alle assunzioni di personale mentre sulle spese di gestione diretta dello Stato (come i consumi intermedi, investimenti e trasferimenti ai privati) si è intervenuti in maniera generalizzata tramite i cosiddetti "tagli lineari". Le misure assunte non sono sempre hanno dato i risultati attesi.

Gli strumenti di cui la nuova norma si avvale per rafforzare il controllo della spesa includono il consolidamento di un processo continuativo di analisi e valutazione settoriale della spesa, avviato con le esperienze condotte a partire dal 2007 (cfr. Riquadro 6.1), con connotati più stringenti e organici. Ciò nasce dalla consapevolezza che il controllo della spesa, affinché sia efficace, debba intervenire sui meccanismi che la generano e fornire le informazioni necessarie a rivedere le priorità in ciascun settore. Da una parte occorre incidere sulla programmazione finanziaria, tenendo conto dei fattori esogeni che determinano la spesa e verificando la congruità di medio-lungo termine degli stanziamenti rispetto ai servizi richiesti, dall'altra è opportuno riconsiderare le modalità di erogazione dei servizi e le strutture delle amministrazioni alla ricerca di una maggiore efficienza produttiva e organizzativa.

Riquadro 6.1 – Le esperienze recenti di analisi e valutazione della spesa

La legge finanziaria per il 2007 (articolo 1, comma 480) ha stabilito un programma straordinario di analisi e valutazione della spesa affidato al Ministro dell'economia e delle finanze allo scopo di effettuare un riesame sistematico dei programmi di spesa delle Amministrazioni centrali. Tale riesame effettuato dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica con il supporto del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), ha avviato il processo di riorganizzazione del bilancio dello Stato per Missioni e Programmi. Le analisi effettuate hanno portato alla predisposizione di raccomandazioni su criticità, opzioni di riallocazione e possibili strategie di miglioramento in cinque comparti di spesa relativi ai Ministeri dell'interno, della giustizia, delle infrastrutture, dei trasporti e dell'istruzione (cfr. i Rapporti disponibili all'indirizzo <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-1/Servizio-s/Studi-per-1/Lavori-del/index.asp>).

Il programma di analisi della spesa è diventato permanente con la legge finanziaria per il 2008 e la sua realizzazione è stata affidata alla RGS, coordinata dal Servizio studi dipartimentale (SeSD). Nel corso del 2009 i settori di spesa oggetto di analisi hanno coinvolto tutte le amministrazioni centrali e le attività si sono concentrate sulla trasparenza e rigidità del bilancio dello Stato e sull'individuazione di margini per la riprogrammazione delle risorse. Si è prestata particolare attenzione alle classificazioni del

bilancio come strumento per una adeguata rappresentazione della spesa, alla funzionalità di alcune procedure di spesa, nonché alla significatività delle informazioni relative agli obiettivi e alla misurazione dei risultati dell'attività delle Amministrazioni pubbliche che accompagnano il bilancio dello Stato nelle cosiddette Note preliminari. (Cfr. <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Servizio-s/Studi-per-1/Rapporto-s/index.asp>).

Le considerazioni emerse hanno contribuito anche a formulare una serie di proposte per il processo di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica confluite nella legge n. 196 del 2009.

Le esperienze maturate e le recenti attività di analisi e revisione della spesa, hanno orientato le disposizioni della legge di riforma ad affiancare al controllo giuridico-contabile, basato su vincoli *ex-ante* sulle autorizzazioni di spesa e sulla verifica *ex-post* della correttezza procedurale, una valutazione dei risultati effettivamente raggiunti, volta a individuare aree di inefficienza della spesa stessa e di inefficacia delle politiche perseguite.

A tal fine la riforma prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze collabori direttamente con le amministrazioni centrali dello Stato tramite la costituzione di nuclei di analisi e valutazione della spesa (articolo 39).

I nuclei hanno lo scopo di individuare e quantificare i principali fattori che ostacolano l'allocazione ottimale e l'utilizzo efficiente delle risorse da parte delle amministrazioni centrali dello Stato, nonché verificare l'efficacia delle misure disposte, ai fini del raggiungimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa, nella legge di stabilità. Essi sono chiamati a verificare l'articolazione dei programmi, la coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto degli stessi, nonché a formulare proposte per l'accorpamento e razionalizzazione delle leggi di spesa sottostanti i programmi (articolo 39, comma 2).

La composizione e le modalità di funzionamento dei nuclei sono state recentemente definite con il decreto ministeriale del 22 marzo 2010 del Ministro dell'economia e finanze (cfr. Riquadro 6.2). Esso ha previsto che nell'ambito dei predetti nuclei vengano anche ricomprese parte delle attività finalizzate all'attuazione della delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40). In tale contesto i nuclei avanzano proposte in merito alla revisione delle missioni e dei programmi, all'individuazione delle azioni sottostanti i programmi e alla programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi da conseguire in ciascun settore. Altra prerogativa dei nuclei consiste nel fornire supporto alla definizione di proposte di rimodulazione delle risorse iscritte in bilancio e nell'elaborazione di metodologie per la definizione delle previsioni di spesa e del fabbisogno associati ai programmi di spesa.

Caratterizzata da tali funzioni, l'analisi e valutazione della spesa si configura come uno strumento funzionale sia a una migliore programmazione pluriennale delle risorse da parte delle amministrazioni che alla stipula di accordi triennali credibili.

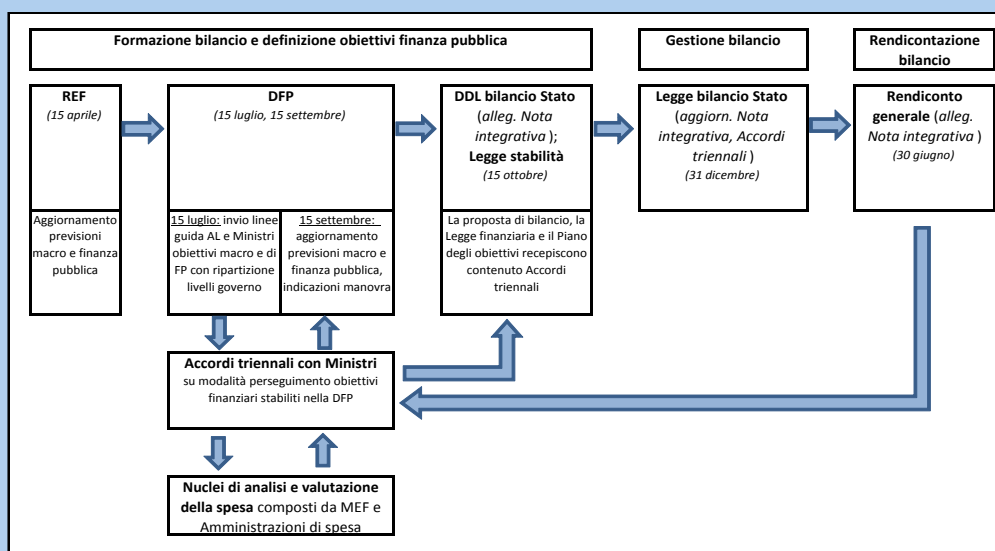
Riquadro 6.2 – La Programmazione del bilancio e i nuclei di analisi e valutazione della spesa

L'impianto stabilito dalla legge n. 196 del 2009 suggerisce un collegamento sostanziale tra il ciclo della programmazione del bilancio e l'attività dei nuclei di analisi e valutazione della spesa, in particolare per quanto riguarda il contributo che tale attività fornisce per migliorare le capacità di previsione finanziaria a medio termine e la definizione di accordi triennali con l'applicazione di tetti di spesa.

Elemento centrale della programmazione è la Decisione di finanza pubblica nell'ambito della quale sono definiti gli obiettivi di bilancio, in relazione allo scenario macro economico di riferimento, nonché la loro ripartizione per livelli di governo. Nello stesso documento è indicata l'articolazione della manovra di finanza pubblica.

In questo processo, gli accordi triennali con le amministrazioni centrali dello Stato potrebbero essere assunti sulla base delle compatibilità macro economiche e di bilancio indicate nello scenario previsto con le linee guida diffuse nel mese di luglio, con cui prende avvio la definizione del documento di programmazione. Gli accordi avrebbero il compito di concordare con i Ministeri di spesa le misure da adottare al fine di assicurare il rispetto degli obiettivi di bilancio assegnati al comparto delle amministrazioni centrali, eventualmente anche sulla base di specifici tetti di spesa pluriennali. In questo processo, i nuclei di analisi e valutazione della spesa dovrebbero supportare l'amministrazione nell'attività di previsione dei fabbisogni di spesa a medio termine, nella definizione delle modalità con cui perseguire gli obiettivi assegnati a ciascuna amministrazione anche sulla base dell'efficacia delle misure correttive intraprese, nonché sulla eventuale riallocazione delle risorse da definire in coerenza con i vincoli e gli obiettivi loro assegnati. Il contenuto di tali accordi dovrebbe costituire quindi, insieme alla legislazione vigente, la base su cui predisporre la legge di bilancio e la legge di stabilità. Lo schema seguente illustra tale procedura.

Grafico 6.1 – Il ciclo di programmazione e l'analisi della spesa: una ipotesi di applicazione



I nuclei dovrebbero, inoltre, fornire attività di supporto per la misurazione del livello di erogazione dei servizi pubblici e della quantità e qualità di intervento associato a ciascun programma di spesa. In tal senso sono chiamati a effettuare proposte per l'individuazione di indicatori appropriati a rappresentare gli obiettivi intermedi e finali da collegare alle note integrative del bilancio dello Stato in fase di previsione e di rendicontazione.

Per i fini sopra descritti, il Ministero dell'economia e delle finanze condivide, con le amministrazioni centrali dello Stato, una specifica sezione della banca dati delle amministrazioni pubbliche.

Riquadro 6.3 – La composizione dei nuclei di analisi e valutazione della spesa

Il decreto istitutivo dei nuclei (DM 22 marzo 2010) dispone che questi siano composti da cinque rappresentanti dell'amministrazione, da cinque rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze. E' prevista anche la partecipazione di un rappresentante della Presidenza del consiglio – Dipartimento della funzione pubblica al fine di meglio coordinare l'attività di analisi e valutazione della spesa con la riforma della pubblica amministrazione operata attraverso il D.L. 150/2009. Il coordinamento dell'attività degli stessi al Servizio Studi Dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato.

In dettaglio la composizione è la seguente:

per il Ministero dell'economia e delle finanze:

- *un dirigente del Servizio Studi Dipartimentale della Ragioneria generale dello Stato;*
- *un dirigente dell'Ispettorato Generale del Bilancio della Ragioneria generale dello Stato;*
- *un dirigente dell'Ufficio Centrale di Bilancio;*
- *un dirigente dell'ispettorato generale di finanza*
- *un dirigente individuato nell'ambito degli Ispettorati generali del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato o degli altri Dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze, sulla base delle specifiche caratteristiche del settore di spesa interessato;*

per l'Amministrazione centrale dello Stato:

- *un dirigente con competenze sul bilancio finanziario e la contabilità economica;*
- *un dirigente con competenze sulle basi informative e statistiche;*
- *tre dirigenti con competenze sui settori di spesa dell'Amministrazione;*

per la Presidenza del Consiglio dei ministri:

- *un dirigente del Dipartimento della funzione pubblica.*

Da un punto di vista operativo, i nuclei, la cui nomina ha una durata di tre anni secondo quanto previsto dal decreto istitutivo, sono tenuti a redigere, entro trenta giorni dalla loro costituzione, e successivamente entro il mese di gennaio di ciascun anno, un programma di lavoro al fine di rendere note le attività da intraprendere nel triennio. Tale programma viene trasmesso dai rappresentanti di ciascun Ministero ai rispettivi Ministri per eventuali modifiche e, ove ritenuto necessario, integrazioni. I programmi dovranno includere una tempistica delle attività e delle scadenze previste, e comunque entro il mese di gennaio di ciascun anno, i nuclei dovranno render conto dell'esito del lavoro svolto tramite una relazione ai Ministri.

Le modalità di funzionamento previste non garantiscono da sole la realizzazione di un circolo virtuoso che incida sui processi di programmazione finanziaria, ma richiedono e sollecitano la Ragioneria generale dello Stato e le amministrazioni di spesa verso una riflessione continua sui metodi di previsione del fabbisogno e una particolare attenzione sul monitoraggio dei risultati conseguiti con gli interventi adottati.

La delega per il potenziamento del sistema dei controlli e del programma di analisi e valutazione della spesa (cfr. paragrafo 6.2) potrà inoltre individuare modalità per sostenere ulteriormente lo sforzo avviato con i nuclei.

Nell'ambito del processo di analisi e revisione della spesa, si colloca inoltre la stesura di un Rapporto triennale sulla spesa delle amministrazioni dello Stato, da inviare al Parlamento

(articolo 41), che viene redatto anche sulla base del lavoro effettuato dai nuclei di analisi e valutazione della spesa. Il Rapporto dovrà:

- a) esaminare l'evoluzione e composizione della spesa identificando le eventuali aree di inefficienza e di inefficacia, anche attraverso la valutazione dei risultati storici ottenuti;
- b) formulare proposte sugli indicatori di risultato da adottare;
- c) fornire la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli indicatori di cui al punto precedente verificabili ex-post, utilizzati al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi di ciascuna amministrazione e accrescere la qualità dei servizi pubblici;
- d) suggerire possibili riallocazioni della spesa, liberando risorse da destinare ai diversi settori di spesa e ad iniziative considerate prioritarie;
- e) fornire la base analitica per la programmazione su base triennale delle iniziative e delle risorse su obiettivi verificabili, anche basandosi sul controllo di gestione dei risultati.

6.2 - La delega per il potenziamento del processo di analisi e valutazione della spesa

Nell'ambito del rafforzamento dei meccanismi di controllo della spesa, in modo particolare, il titolo VIII è dedicato ai controlli di ragioneria e alla valutazione della spesa (articolo 49). In tale articolo sono specificati i principi e criteri generali per la delega che il Governo dovrà adottare entro un anno dall'entrata in vigore della legge per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa.

Per quanto attiene il potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato, ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (articolo 49, comma 1, lett. a), la delega dovrà indicare le modalità per il rafforzamento delle attività dei nuclei di analisi e valutazione della spesa o altre iniziative da intraprendere nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze volte all'esame delle misure per il raggiungimento degli obiettivi generali di finanza pubblica, in termini di quantità e di qualità della spesa.

Inoltre, ispirandosi ai principi generali del controllo interno e strategico⁸⁷, la delega dovrà spingere le amministrazioni, nell'ambito della loro autonomia, a dotarsi di strumenti che siano in grado di garantire il controllo di regolarità amministrativa e contabile e il controllo di gestione, anche ai fini della valutazione della dirigenza. Ciò richiede un coordinamento tra gli organismi indipendenti di valutazione della performance recentemente istituiti (dal decreto legislativo n. 150 del 2009), gli uffici statistici dei diversi Ministeri e la Ragioneria generale dello Stato. Per rendere effettivo tale coordinamento la norma prevede che vengano condivise tra i soggetti indicati le banche i dati e le altre informazioni che possono essere utili anche alla realizzazione delle attività di analisi della spesa (articolo 49, comma 1, lett. b). In caso di mancata comunicazione dei dati la delega potrà specificare eventuali sanzioni amministrative pecuniarie rivolte ai dirigenti responsabili delle amministrazioni interessate e commisurate ad

⁸⁷ Articolo 1, comma 1, lettera a), e articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.

una percentuale della loro retribuzione di risultato compresa tra un minimo del 2 per cento e un massimo del 7 per cento.

Le attività dei nuclei di analisi e valutazione della spesa riguardano le amministrazioni centrali ovvero il bilancio dello Stato. L'esercizio della delega dovrà estendere gradualmente tali attività anche alle altre amministrazioni pubbliche. Questo intento è già rintracciabile nell'articolo 9 del decreto legge n. 78 del 2009⁸⁸, che ha previsto l'applicazione di un programma di analisi e di revisione delle procedure di spesa e di allocazione delle relative risorse per i bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche - ad eccezione delle regioni e delle province autonome - al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di situazioni debitorie pregresse.

Nell'ambito della delega si potrà promuovere un processo di analisi e revisione della spesa anche nelle amministrazioni locali. Occorrerà in particolare indicare in che misura debba contribuire alla definizione del patto di stabilità interno per gli enti locali e/o ad altre forme di *governance* delle relazioni finanziarie tra amministrazioni centrali e locali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e se debba considerare unicamente gli aspetti finanziari o anche quelli "reali". Per quanto attiene le amministrazioni regionali e gli enti locali, l'esercizio della delega dovrà essere coordinato con le disposizioni eventualmente previste anche nella riforma del federalismo fiscale (legge n. 42 del 2009).

6.3 - La delega per la razionalizzazione delle procedure di spesa per la realizzazione di opere pubbliche

La razionalizzazione delle procedure di spesa per la realizzazione delle opere pubbliche rappresenta un tema rilevante tra quelli affrontati dalla riforma, poiché in grado di porre i presupposti per la riduzione del deficit infrastrutturale del nostro paese, aspetto che molti indicano essere uno dei principali ostacoli da rimuovere per favorire la competitività e la ripresa economica. Le finalità generali che ispirano i cambiamenti disposti dalla nuova legge di contabilità sono riassumibili nel miglioramento dell'efficacia delle procedure per la realizzazione delle opere stesse, e nel conseguimento di un più razionale utilizzo delle risorse stanziare tramite il bilancio dello Stato - attraverso il tentativo di ridurre costi impropri e la dimensione delle giacenze di fondi a lungo inutilizzate.

La realizzazione di opere pubbliche necessita, come noto, di ingenti risorse per un lasso di tempo che impegna più esercizi finanziari. In questo senso, l'articolo 30 della legge di contabilità e finanza pubblica, nel regolamentare le Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente, dispone al comma 8 la delega al Governo per *" adottare, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, uno più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche"*.

I principi e criteri direttivi (comma 9) possono essere raggruppati nella seguente articolazione, in relazione agli obiettivi che si pongono:

1. Miglioramento della pianificazione e valutazione delle opere pubbliche

⁸⁸ Convertito con modificazioni dalla legge n. 102 del 2009.

- a) introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità, in coerenza, per quanto riguarda le infrastrutture strategiche, con i criteri adottati nella definizione del programma di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, e successive modificazioni;
- b) predisposizione da parte del Ministero competente di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti;
- c) garanzia di indipendenza e professionalità dei valutatori anche attraverso l'utilizzo di competenze interne agli organismi di valutazione esistenti, con il ricorso a competenze esterne solo qualora manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse;
- d) potenziamento e sistematicità della valutazione ex-post sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni ex ante;
- f) adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere; previsione dell'invio di relazioni annuali in formato telematico alle Camere e procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e dei singoli interventi con particolare riferimento ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti relativamente all'effettivo stato di realizzazione delle opere;

2. Separazione delle fonti di finanziamento;

- e) separazione del finanziamento dei progetti da quello delle opere attraverso la costituzione di due appositi fondi. Al «fondo progetti» si accede a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità; al «fondo opere» si accede solo dopo il completamento della progettazione definitiva;

3. Monitoraggio dell'effettivo utilizzo delle risorse;

- g) previsione di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti con automatico definanziamento in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti.

La nuova legge di contabilità recepisce molte delle raccomandazioni che la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica ha fornito nel corso programma straordinario di analisi e valutazione della spesa del 2008⁸⁹, e che la Ragioneria generale dello Stato ha integrato in occasione del rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2009⁹⁰.

Per quanto concerne il miglioramento della pianificazione e valutazione delle opere pubbliche, occorre osservare come la norma risponda all'obiettivo di fornire al decisore uno strumento in grado di migliorare la razionalità delle scelte di investimento sulla base di determinati elementi di natura economico-finanziaria fin dalla fase di pianificazione delle opere.

Invero, si tratta dell'apertura ad una pratica, quella della valutazione, già diffusa in Italia grazie all'applicazione della legge n. 144 del 1999 istitutiva dei Nuclei di Valutazione e Verifica

⁸⁹ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2008), *La revisione della spesa pubblica: rapporto 2008*, rapporto curato della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica.

⁹⁰ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze (2009), *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato*, Ragioneria generale dello Stato.

degli Investimenti Pubblici presso le amministrazioni centrali e regionali, finalizzata a “garantire il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani programmi e politiche di intervento promossi ed attuati da ogni singola amministrazione”⁹¹.

Per quanto riguarda le cosiddette infrastrutture strategiche di cui all’articolo 1 comma 1 della legge n. 21 dicembre 2001 n. 443, l’articolo 30 comma 9 della nuova Legge di contabilità e finanza pubblica tende a rafforzare l’esigenza di una puntuale valutazione degli interventi finanziabili. Al riguardo va osservato che sul tema esistono specifiche prescrizioni normative introdotte dall’articolo 4, comma 134, della Legge 350 del 2003 (Legge finanziaria 2004) in base alle quali la richiesta di assegnazione di risorse da parte del Cipe deve essere accompagnata da una analisi costi-benefici e da un piano economico finanziario che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione ed i proventi derivanti dall’opera⁹². Tuttavia, la richiesta di assegnazione del Cipe spesso non è accompagnata da una analisi costi benefici, né esiste contezza sull’effettivo uso dello schema tipo di piano economico-finanziario predisposto dallo stesso Cipe (delibera 11/2004). Da qui la necessità di ribadire l’esigenza di una valutazione ex-ante degli interventi espressa dal citato articolo 30, comma 9, della nuova legge di contabilità, la quale evidenzia anche l’opportunità di adottare linee guida obbligatorie per la valutazione degli investimenti, di utilizzare regole trasparenti per la determinazione del costo delle opere e di potenziare il ruolo della valutazione ex-post degli interventi già realizzati.⁹³

Circa il finanziamento delle opere pubbliche, la norma prevede la costituzione di due fondi, uno destinato alla progettazione, l’altro dedicato alla realizzazione. Tale prescrizione risponde all’esigenza di ridurre il fabbisogno finanziario futuro conseguente all’approvazione della progettazione preliminare delle opere. E’ noto, infatti, che la progettazione preliminare si basa su stime dei costi la cui attendibilità ha un valore meramente indicativo. Ne consegue, dunque, che il finanziamento della progettazione da parte del Cipe ha ripercussioni significative sulla spesa in quanto genera un fenomeno di “moltiplicazione del fabbisogno finanziario futuro” perché a fronte della concessione di un finanziamento per la progettazione, di fatto, viene approvato il quadro economico del progetto stesso, peraltro provvisorio e con costi soggetti ad una ampia vulnerabilità. E’ auspicabile che al fondo si possa accedere solo una volta che sia stata completata la fase di progettazione definitiva.⁹⁴

Infine, per quanto concerne il monitoraggio sull’effettivo utilizzo delle risorse, la norma tende a rispondere all’esigenza di tenere sotto controllo il reale “tiraggio finanziario” delle opere attraverso la costituzione di un sistema di verifica della spesa. L’esistenza di rilevanti stanziamenti giacenti inutilizzati per lunghi periodi di tempo, messi in evidenza dai Rapporti sulla Spesa, ha suggerito l’introduzione di un sistema automatico di definanziamento in caso di mancato avvio delle opere entro i tempi stabiliti.

⁹¹ Legge n. 144 del 1999, articolo 1, comma 1.

⁹² Legge Finanziaria 2004, (L. 350/2003, art. 4 comma 134). Per le infrastrutture di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443, ad eccezione di quelle incluse nei piani finanziari delle concessionarie e nei relativi futuri atti aggiuntivi, che presentano un potenziale ritorno economico derivante dalla gestione dell’opera stessa, la richiesta di assegnazione di risorse al CIPE deve essere accompagnata da una analisi costi-benefici e da un piano economico-finanziario che indichi le risorse utilizzabili per la realizzazione e i proventi derivanti dall’opera. Il CIPE assegna le risorse finanziarie a valere sui fondi di cui all’articolo 1, comma 7, lettera f), del decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, nella misura prevista dal piano economico-finanziario così come approvato unitamente al progetto preliminare, e individua, contestualmente, i soggetti autorizzati a contrarre i mutui o altra forma tecnica di finanziamento.

⁹³ Cfr Ministero dell’Economia e delle Finanze (2008), *La revisione della spesa pubblica: rapporto 2008*, pag. 120, rapporto curato della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica.

⁹⁴ Cfr Ministero dell’Economia e delle Finanze (2008), *La revisione della spesa pubblica: rapporto 2008*, pag. 110, rapporto curato della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica.

APPENDICE AL CAPITOLO 6

Tavola 6.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell'attuazione della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Scadenza	Adempimento	Soggetto responsabile
ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA			
Art. 39, co. 1		Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze al fine di disciplinare la composizione e le modalità di funzionamento dei nuclei di analisi e valutazione della spesa.	Ministero dell'economia e delle finanze, amministrazioni centrali dello Stato e Presidenza del Consiglio dei Ministri
Art. 49, co. 1	31/12/2010	Delega per la riforma ed il potenziamento dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa.	Governo (Ministero economia e finanze) con parere delle Commissioni parlamentari competenti
Art. 30, co. 8	31/12/2010	Delega per la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche.	Governo (Ministero economia e finanze - Ministero Infrastrutture)

CAPITOLO 7 - Controlli di ragioneria e testo unico

7.1 - Il sistema dei controlli di finanza pubblica

Le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo delle gestioni finanziarie pubbliche sono svolte direttamente o coordinate sul piano funzionale dalla Ragioneria Generale dello Stato. Tale attività si articola in un sistema integrato di controlli di finanza pubblica dislocato sul territorio, che può così sintetizzarsi:

- a) controlli ispettivi svolti dai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) mediante verifiche amministrativo-contabili eseguite presso le Amministrazioni pubbliche;
- b) controlli di ragioneria svolti dal sistema delle ragionerie, costituito al centro dagli Uffici centrali di bilancio (UCB) ed in periferia dalle Ragionerie territoriali dello Stato (RTS);
- c) vigilanza e controllo sugli enti pubblici non territoriali e sull'attività svolta dai rappresentanti del MEF in seno ai Collegi sindacali e di revisione.

I Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) costituiscono la struttura operativa della Ragioneria generale dello Stato addetta allo svolgimento di verifiche amministrativo-contabili con competenza di carattere generale. A differenza dei servizi ispettivi delle singole Amministrazioni pubbliche, le funzioni dei S.I.Fi.P. non trovano origine in un rapporto gerarchico con gli uffici ispezionati, ma in una potestà ispettiva extra-gerarchica conferita dalla normativa vigente nei confronti delle amministrazioni statali ed interistituzionale nei confronti degli Enti pubblici e delle Autonomie locali.

L'attività di verifica si sviluppa principalmente attraverso l'esame e l'analisi della documentazione amministrativa e contabile visionata, in particolare, presso i soggetti pubblici ispezionati, allo scopo di riscontrarne la correttezza e la proficuità.

Più nello specifico, le finalità dell'attività ispettiva consistono nel ricondurre ad economicità e legittimità le gestioni pubbliche; nel verificare la regolarità delle prestazioni e dei servizi; nel formulare suggerimenti di carattere funzionale, operativo e procedimentale al fine di promuovere la realizzazione di economie nella gestione del bilancio o, comunque, di migliorare la qualità e l'efficienza dell'azione amministrativa.

Il sistema delle Ragionerie si estrinseca nelle funzioni, nelle attività e nei controlli posti in essere dagli Uffici decentrati e territoriali della Ragioneria Generale dello Stato.

Gli Uffici centrali del Bilancio (UCB – ex Ragionerie centrali) sono istituiti presso tutti i Ministeri con Portafoglio e, quale Ufficio centrale di ragioneria (UCR), presso l'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato.

Essi svolgono molteplici attività: tengono le scritture contabili concernenti la gestione delle relative amministrazioni nell'ambito dell'unitarietà della gestione del bilancio dello Stato,

controllano la regolarità dei singoli atti di spesa posti in essere dalle amministrazioni stesse (auditing di legalità), valutano gli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali, dei programmi e dei progetti, ai fini della predisposizione del bilancio di previsione dello Stato. Inoltre, gli Uffici centrali di Bilancio ricevono dalle amministrazioni tutte le informazioni relative alla contabilità economica redatta per centri di costo.

Inoltre, ai sensi della Legge di Contabilità di Stato, vigilano sull'osservanza delle norme che riguardano:

- la conservazione del patrimonio dello Stato;
- l'esatto accertamento delle entrate;
- la regolare gestione dei fondi di bilancio.

Sul territorio, funzioni sostanzialmente analoghe sono svolte dalle Ragionerie territoriali dello Stato (RTS) che hanno sede in ciascuno dei capoluoghi di provincia, costituendo il terminale della rete di rapporti della RGS con le amministrazioni periferiche.

Gli UCB, l'UCR e le RTS svolgono azioni di supporto e vigilanza, nonché di monitoraggio, finalizzate al corretto andamento della gestione finanziaria e all'applicazione delle linee di bilancio.

Il controllo svolto dal Sistema delle Ragionerie si esplica in fase preventiva sugli atti emanati dalle amministrazioni oggetto di riscontro, i quali necessitano del visto positivo per l'ulteriore corso, ovvero, in fase successiva, sui rendiconti delle spese già effettuate da parte dei funzionari delegati titolari di fondi presso la Tesoreria dello Stato o le relative Sezioni dislocate sul territorio.

Il controllo preventivo, sino all'entrata in vigore delle disposizioni recate dal D.P.R. n. 38 del 1998, concretizzava un vero e proprio controllo di "legittimità" a carattere impeditivo dell'efficacia degli atti, trasformatosi, ora, in una verifica di legalità della spesa, perdendo la caratteristica di controllo impeditivo e privilegiando la funzione di responsabilità del dirigente.

Riquadro 7.1 - Il controllo preventivo degli Uffici di Ragioneria

Il procedimento dell'attuale modello di controllo preventivo di ragioneria si sviluppa secondo le fasi previste dall'art. 11 del D.P.R. n. 367 del 1994, come modificato dall'art. 9 del D.P.R. n. 38 del 1998. Ricevuti gli atti assunti dalle Amministrazioni, gli UCB e le RTS - queste ultime per le spese decentrate in periferia ai sensi della legge 17 agosto 1960, n. 908 - sono tenute a procedere alla registrazione dell'impegno nel termine di 15 giorni (controllo contabile).

Nel caso in cui la spesa ecceda la somma stanziata in bilancio o sia da imputare a capitolo diverso o, infine, sia riferibile ai residui anziché alla competenza o viceversa, la registrazione dell'impegno non può aver luogo e gli UCB o le RTS, restituiscono alle Amministrazioni interessate gli atti con l'indicazione delle ragioni che ne impediscono l'ulteriore corso (controllo impeditivo di efficacia).

Superato il controllo contabile, trascorsi dieci giorni dalla registrazione dell'impegno i provvedimenti acquistano efficacia. Entro il predetto termine di dieci giorni gli Uffici possono preannunciare all'Amministrazione l'invio di eventuali osservazioni attinenti alla legalità della spesa comunicandole in modo compiuto nei successivi dieci giorni.

Le osservazioni non hanno alcun effetto impeditivo sull'efficacia degli atti ed il dirigente dell'Amministrazione responsabile dell'emanazione dell'atto, anche in presenza di osservazioni dell'ufficio di controllo, può disporre sotto la propria responsabilità l'ulteriore corso del provvedimento, dandone informazione all'UCB e alle RTS.

Gli Uffici appartenenti al sistema delle ragionerie, inoltre, espletano anche funzioni di controllo successivo, riscontrando i rendiconti amministrativi ed i conti giudiziali presentati, rispettivamente, dai funzionari delegati e dagli agenti contabili dello Stato, nonché i rendiconti delle gestioni fuori bilancio⁹⁵.

7.2 - Le deleghe in materia di controlli

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica contiene due deleghe in materia di controlli.

La prima è prevista dall'articolo 42 che conferisce al Governo, ai fini del passaggio a un bilancio redatto in termini di sola cassa, il potere di adottare uno o più decreti legislativi che dovranno, fra l'altro, prevedere un "sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile".

La seconda è contenuta nell'articolo 49, laddove viene stabilito che, con appositi decreti legislativi, il Governo dovrà provvedere, fra l'altro, alla riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), e all'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, procedendo, in particolare, al riordino del sistema dei controlli preventivi e successivi, alla loro semplificazione e razionalizzazione, nonché alla revisione dei termini attualmente previsti per il controllo, prevedendo altresì programmi annuali basati sulla complessità degli atti, sulla loro rilevanza ai fini della finanza pubblica e sull'efficacia dell'esercizio del controllo.

Le suddette deleghe, pertanto, sono dirette:

- a) ad adeguare le modalità del controllo di regolarità amministrativa e contabile all'attuazione della nuova struttura del bilancio dello Stato;
- b) a realizzare, attraverso una maggiore speditezza e selettività dei controlli, l'obiettivo finale di una più efficiente ed efficace gestione delle risorse pubbliche;
- c) al monitoraggio della spesa pubblica volto a realizzare un costante processo di revisione della decisione di allocazione delle risorse pubbliche e del rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Nell'attuazione delle deleghe si dovrà assicurare, in particolare, il raccordo con le altre forme di controllo e di valutazione dei risultati, di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recentemente rivisitate dal decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (attuativo della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni).

⁹⁵ Ai sensi dell'art. 60 del Regio Decreto 23 novembre 1923, n. 2440 – legge di contabilità generale dello Stato - ed dell'art. 333 del relativo regolamento, emanato con R.D. 23 maggio 1924, n. 827. Per le gestioni fuori bilancio, ai sensi delle disposizioni del D.P.R. 11 luglio 1977, n. 689.

7.3 - Il testo unico delle disposizioni in materia di contabilità dello Stato e di tesoreria

L'articolo 50 della legge n. 196 delega il Governo ad adottare un decreto legislativo recante un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità dello Stato e di tesoreria.

Nell'attuazione della delega si dovrà provvedere ad aggiornare e razionalizzare una disciplina che risulta attualmente stratificata in vari provvedimenti normativi, a partire dalla legge di contabilità generale dello Stato (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440) e dal relativo regolamento (R.D. 23 maggio 1924, n. 827).

Gli istituti contemplati dalla legge di contabilità generale dello Stato andranno rivisitati alla luce dei successivi interventi normativi che hanno significativamente innovato la preesistente disciplina.

Si citano, ad esempio, le disposizioni in materia di semplificazione delle procedure di spesa e contabili, di cui al D.P.R. 20 aprile 1994, n. 367, quelle in materia di responsabilità dirigenziale, recate dal decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché la nuova disciplina dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163.

Inoltre, la riforma della normativa amministrativo-contabile dovrà tenere conto della nuova struttura del bilancio dello Stato introdotta dalla medesima legge n. 196. In particolare, le procedure contabili dovranno essere disciplinate alla luce della previsione del passaggio alla redazione del bilancio in termini di cassa; i conti di tesoreria dovranno, altresì, essere riorganizzati in modo da raccordarli con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato.

APPENDICE AL CAPITOLO 7

Tavola 7.A.1 - Quadro degli adempimenti previsti ai fini dell'attuazione della legge n. 196 del 2009

Riferimento normativo	Scadenza	Adempimento	Soggetto responsabile
CONTROLLI DI RAGIONERIA E TESTO UNICO			
Art. 50, co. 1	01/01/2014	Delega per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.	Governo (Ministero economia e finanze)

CAPITOLO 8 - Considerazioni finali

L'entrata a regime della nuova legge di contabilità e finanza pubblica richiederà del tempo. Questa, infatti, prevede l'attuazione di numerose deleghe (ne sono presenti ben sette) e l'adozione di appositi atti amministrativi per diverse disposizioni già operative; ma, soprattutto, essa richiede il cambiamento dei comportamenti di tutti i soggetti istituzionali coinvolti nel processo di riforma.

E' necessario per questo motivo che siano ben chiari agli attori coinvolti gli obiettivi della legge, in modo da poter utilizzare in maniera coerente gli strumenti che essa mette a disposizione per realizzarli. I decreti delegati che dovranno essere adottati, nel rispetto dei principi e criteri direttivi dettati, potranno chiarire l'interpretazione di alcune disposizioni normative non perfettamente coerenti tra loro e prevedere anche l'introduzione di nuovi strumenti funzionali al raggiungimento degli stessi obiettivi.

Il contributo che questa nuova legge potrà dare alla creazione delle condizioni che favoriscono un governo stabile della finanza pubblica dipenderà, quindi, da come essa verrà attuata. Questa esigenza conoscitiva è stata avvertita anche dal legislatore che ha previsto, all'articolo 3, la redazione di un apposito rapporto annuale, allegato alla REF, sullo stato di attuazione della legge. Il rapporto in particolare dovrà approfondire le modalità con cui verrà riorganizzata la struttura del bilancio dello Stato e quella dei bilanci delle altre amministrazioni pubbliche, evidenziando gli eventuali collegamenti con la riforma introdotta dalla legge delega n. 15 del 2009⁹⁶ (c.d. riforma Brunetta). Nel rapporto si dovrà dar conto anche del processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, fondamentale ai fini dell'attuazione del federalismo fiscale.

La base di partenza, a cui non si può rinunciare se si vuole perseguire un effettivo governo della finanza pubblica, è la costruzione di una struttura del bilancio pubblico che garantisca la massima trasparenza.

Attraverso la sua struttura, infatti, il bilancio deve consentire la chiara individuazione delle politiche perseguite, delle correlate risorse finanziarie e dei cambiamenti di priorità nell'ambito delle stesse, così da poterle attuare in maniera consapevole e mettere in condizione anche il Parlamento (e i cittadini) di esercitare un effettivo controllo sull'operato dei Governi. Un ruolo fondamentale per la migliore comprensione delle politiche lo svolgerà l'articolazione interna dei programmi (azioni); un contributo al controllo della spesa potrà avvenire anche attraverso la corretta individuazione delle norme, sottostanti ai programmi, che ne determinano l'ammontare e la dinamica della spesa.

La programmazione di medio periodo della spesa, oltre a costituire un elemento di trasparenza verso gli operatori economici, consentirà di comprendere l'evoluzione e la sostenibilità delle politiche nel medio termine; spingerà le amministrazioni a cercare le soluzioni più efficienti per la loro realizzazione, e a programmare in maniera più accurata

⁹⁶ Attuata con l'adozione del decreto legislativo n. 150 del 2009.

l'utilizzo delle risorse disponibili. Si tratta di uno sforzo che i dirigenti responsabili della spesa dovranno perseguire per realizzare in maniera efficace ed efficiente gli obiettivi loro assegnati.

In sede di attuazione della riforma dovranno essere chiarite e rese trasparenti le procedure da seguire e il ruolo di tutti i soggetti coinvolti nel processo di governo della finanza pubblica, in modo da assicurare il coordinamento delle rispettive azioni. Andranno poi affrontate sul piano procedurale le questioni inerenti il raccordo tra regole interne (applicazione articolo 81 della Costituzione e Patto di stabilità interno) ed esterne (vincoli europei), anche in considerazione della imminente attuazione della legge delega sul federalismo fiscale. Si dovrà dar corso pertanto a confronti, collaborazioni e condivisione di obiettivi.

I risultati attesi in termini di controllo della spesa, sia qualitativo che quantitativo, dipenderanno dal coinvolgimento e dalla consapevole partecipazione di tutti gli attori coinvolti nel processo di riforma. Questo non si dovrà limitare alla semplice modifica delle regole contabili, ma richiederà un radicale mutamento dei comportamenti e delle prassi seguite dalle amministrazioni che gestiscono le risorse pubbliche. In parallelo, si dovrà modificare l'approccio di coloro che si occupano di controllo della spesa.

Una spinta importante al cambiamento potrà venire dall'adozione del bilancio di cassa. Questa scelta, operata dal legislatore, obbligherà le amministrazioni a misurarsi su parametri diversi rispetto al passato. Comporterà il ripensamento di regole e procedure e implicherà la riscrittura completa della legge e del regolamento della contabilità di Stato, indirizzandola maggiormente verso obiettivi di accountability, di analisi qualitativa e quantitativa dei risultati raggiunti dalle amministrazioni e verso forme diverse di controllo della spesa.

BIBLIOGRAFIA

- Camera dei Deputati, V Commissione “Bilancio, tesoro e programmazione” *Indagine conoscitiva nell’ambito dell’esame della proposta di legge A.C. 2555 di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica*, 22-23-24 settembre 2009, Roma.
- Camera dei Deputati, Servizio Studi, (2009), Schede di lettura: *Legge di contabilità e finanza pubblica A.C. 2555*, n. 204, settembre.
- Crescenzi, A. (a cura di) (2007), *I Documenti di Programmazione. Una lettura della politica economica in Italia dal Piano Marshall al DPEF 2008-2011*, Luiss University Press.
- D’Amore, M. (2008), *The Usefulness of a Holistic Approach for Harmonizing Government Accounting Systems*, in D’Amore M. (a cura di), “The Harmonization of Government Accounting and the Role of IPSAS”, Milano, McGraw-Hill.
- De Ioanna, P. e C. Goretti (2008), *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- De Ioanna, P. (2005), *La copertura finanziaria delle leggi di spesa*, in Da Empoli, D, De Ioanna, P e Vegas G., *Il bilancio dello Stato. La finanza pubblica tra Governo e Parlamento*, Milano, Il Sole 24 ore.
- European Commission (2007), *Public finance in EMU 2007*, in *European Economy* n. 3, pp. 152 e ss.
- European Commission (2006), *Numerical Fiscal Rules and Institutions for Sound Public Finances*, *Public Finances in EMU 2006*.
- EUROSTAT (1995), *Sistema europeo dei conti 1995*, L-2920 Luxembourg.
- EUROSTAT (2002), *Manuale sul disavanzo e sul debito*, Luxembourg.
- FMI (2001), *Government Finance Statistics Manual 2001* Washington D.C.
- Giarda P., A. Petretto e G. Pisauro (2004), *Elementi per una politica di governo della spesa pubblica*, in Boeri T., Faini R., Ichino A., Pisauro G., Scarpa C. (a cura di), “Oltre il declino”, Il Mulino, Bologna.
- Giorgetti, G., Intervento in Aula, Camera dei Deputati, Esame A.C. 2555, Resoconto stenografico dell’Assemblea - Seduta n. 243 – 10 novembre 2009.
- Grisolia, E. (2009), *L’armonizzazione dei bilanci delle regioni e degli enti locali*, in ISAE, IRES, IRPET, SRM, IRER (a cura di) “La finanza locale in Italia, Rapporto 2009”, Milano, Franco Angeli.
- Gösta Ljungman (2009), *Top-Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget Management*, IMF Working Paper.
- Gösta Ljungman (2008), *Expenditure Ceilings – A Survey*, IMF Working Paper.
- khan, A. e S. Mayes (2009), *Transition to Accrual Accounting*, IMF, Technical Notes and Manuals.

- Mazzotta, B. e A. Passaro (2008), *L'armonizzazione contabile in Italia: stato dell'arte e tendenze evolutive nella prospettiva della Ragioneria Generale dello Stato*, in D'Amore M. (a cura di), *The Harmonization of Government Accounting and the Role of IPSAS*, Milano, McGraw-Hill.
- Mazzotta, B. (2009), *La nuova legge di contabilità e finanza pubblica*, in Atti dell'incontro di studio, Bari, 19 ottobre 2009, "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica", Roma, Aracne editrice.
- Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Servizio Studi Dipartimentale (2008), *I principali saldi finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*, Roma.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2008), *La revisione della spesa pubblica: rapporto 2008*, a cura della Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica, Roma.
- Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria generale dello Stato (2009), *Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato*, Roma.
- Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Servizio Studi Dipartimentale (2008), *Attività e proposte in materia di definizione delle Missioni degli Enti previdenziali*, Roma.
- Ministero dell'economia e delle finanze - Ragioneria generale dello Stato - Servizio Studi Dipartimentale (2007), *Nota introduttiva alla lettura del bilancio per missioni e programmi*, Roma.
- Passaro, A. (2006), *La standardizzazione dei bilanci regionali: importante esigenza o inutile esercizio?*, in AA.VV., "I processi di standardizzazione in azienda", Milano, Franco Angeli.
- Pedone, A. (1972), *Sul bilancio di cassa dello Stato: problemi e discussioni*, Economia pubblica.
- Senato della Repubblica, 5ª Commissione "Programmazione economica e bilancio", *Indagine conoscitiva sul nuovo assetto della contabilità pubblica, A.S. 1397 DDL "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica, nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento dei sistemi di controllo"*, 1-2-8 aprile 2009, Roma.
- Senato della Repubblica, Servizio del Bilancio, (2009) Dossier A.S. 1397: "Legge quadro in materia di contabilità e finanza pubblica nonché delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli" n. 13, aprile.
- Senato della Repubblica, Servizio Studi (2009), Dossier: *Disegno di legge A.S. n. 1397-B. Legge di contabilità e finanza pubblica*, n.176, novembre.
- UNITED NATIONS, EUROSTAT, IMF, WORLD BANK (1993), *System of National Accounts 1993*, Brussels, Luxembourg, New York, Paris, Washington D.C..
- Vegas, G., *Relazione sulla giunta per il regolamento*, Doc. II n. 28-A Senato della Repubblica, 30 giugno 1999.

APPENDICE

Testo a fronte

Legge n. 468 del 1978 – Legge n. 196 del 2009

Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio	Legge di contabilità e finanza pubblica
<p style="text-align: center;">Legge 468 del 1978 <i>(in grassetto le parti di testo non direttamente recepite nella nuova norma)</i></p>	<p style="text-align: center;">Legge 196 del 2009</p> <p style="text-align: center;">TITOLO I</p> <p style="text-align: center;">PRINCIPÌ DI COORDINAMENTO, OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA E ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI</p> <p style="text-align: center;">Art. 1. (Principi di coordinamento e ambito di riferimento)</p> <p>1. Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, e ne condividono le conseguenti responsabilità.</p> <p>2. Ai fini della presente legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche individuati dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari.</p> <p>3. La ricognizione delle amministrazioni pubbliche di cui al comma 2 è operata annualmente dall'ISTAT con proprio provvedimento e pubblicata nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> entro il 31 luglio.</p> <p>4. Le disposizioni recate dalla presente legge e dai relativi decreti legislativi costituiscono principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.</p>

TITOLO IV
Conti della finanza pubblica

Art. 25.
(Normalizzazione dei conti degli enti pubblici)

Ai comuni, alle province e relative aziende, nonché a tutti gli enti pubblici non economici compresi nella tabella A allegata alla presente legge, a quelli determinati ai sensi dell'ultimo comma del presente articolo, gli enti ospedalieri, sino all'attuazione delle apposite norme contenute nella legge di riforma sanitaria, alle aziende autonome dello Stato, agli enti portuali ed all'ENEL, è fatto obbligo, entro un anno dalla entrata in vigore della presente legge, di adeguare il sistema della contabilità ed i relativi bilanci a quello annuale di competenza e di cassa dello Stato, provvedendo alla esposizione della spesa sulla base della classificazione economica e funzionale ed evidenziando, per l'entrata, gli introiti in relazione alla provenienza degli stessi, al fine di consentire il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico.

La predetta tabella A potrà essere modificata con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del tesoro e di quello del bilancio e della programmazione economica.

Per l'ENEL e le aziende di servizi che dipendono dagli enti territoriali, l'obbligo di cui al primo comma si riferisce solo alle previsioni e ai consuntivi di cassa, restando ferme per questi enti le disposizioni che regolano la tenuta della contabilità.

Gli enti territoriali presentano in allegato ai loro bilanci i conti consuntivi delle aziende di servizi che da loro dipendono, secondo uno schema tipo definito dal Ministro del tesoro, sentite le associazioni delle

5. Le disposizioni della presente legge si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto di quanto previsto dai relativi statuti.

Art. 2
(Delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili)

1. Per consentire il perseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 1, il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle regioni e degli enti locali, e dei relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica. I sistemi e gli schemi di cui al primo periodo sono raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle amministrazioni pubbliche;

b) definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi di cui alla lettera a);

aziende.

Ai fini della formulazione dei conti pluriennali della finanza pubblica è fatto obbligo agli enti di cui al presente articolo di fornire al Ministro del tesoro informazioni su prevedibili flussi delle entrate e delle spese per gli anni considerati nel bilancio pluriennale, ove questi non risultino già dai conti pluriennali prescritti da specifiche disposizioni legislative.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, con proprio decreto, individua gli organismi e gli enti anche di natura economica che gestiscono fondi direttamente o indirettamente interessanti la finanza pubblica, con eccezione degli enti di gestione delle partecipazioni statali e degli enti autonomi fieristici, ai quali si applicano le disposizioni del presente articolo. Per gli enti economici l'obbligo di cui al primo comma si riferisce solo alle previsioni ed ai consuntivi in termini di cassa.

Al fine del coordinamento dei conti pubblici, il Ministro del tesoro propone i criteri per l'unificazione della denominazione dei capitoli, in relazione ai compiti della Commissione interregionale di cui all'articolo 9, sesto comma, della L. 19 maggio 1976, n. 335 , e stabilisce i contatti necessari alla cooperazione Stato-regioni di cui all'art. 34 della predetta L. 19 maggio 1976, n. 335

c) adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite, al fine di rendere più trasparenti e significative le voci di bilancio dirette all'attuazione delle politiche pubbliche, e adozione di un sistema unico di codifica dei singoli provvedimenti di spesa correlati alle voci di spesa riportate nei bilanci;

d) affiancamento, ai fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale che si ispirino a comuni criteri di contabilizzazione;

e) adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema tipo definito dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con i Ministri interessati;

f) definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni alle diverse amministrazioni individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

3. Ai decreti legislativi di cui al comma 1 è allegato un nomenclatore che illustra le definizioni degli istituti contabili e le procedure finanziarie per ciascun comparto o tipologia di enti, a cui si conformano i relativi regolamenti di contabilità.

Art. 26.**(Coordinamento dei conti pubblici)**

Al fine del coordinamento dei conti pubblici, il Ministro del tesoro propone i criteri per l'unificazione della denominazione dei capitoli, in relazione ai compiti della Commissione interregionale di cui all'articolo 9, sesto comma, della L. 19 maggio 1976, n. 335, e stabilisce i contatti necessari alla cooperazione Stato-regioni di cui all'art. 34 della predetta L. 19 maggio 1976, n. 335.

Il Ministro del tesoro coordina, nei modi e anche per i fini di cui al precedente comma, i conti degli enti pubblici

4. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine per l'espressione dei pareri, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. I decreti legislativi che comportino riflessi di ordine finanziario devono essere corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3.

5. Ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 1 è istituito, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, senza oneri a carico della finanza pubblica, il comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche, composto da ventitré componenti, così suddivisi:

- a) quattro rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, uno dei quali con funzioni di presidente, e un rappresentante per ciascuno dei Ministeri dell'interno, della difesa, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del lavoro, della salute e delle politiche sociali, nonché un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri;
- b) un rappresentante tecnico dell'amministrazione della Camera dei deputati e uno dell'amministrazione del Senato della Repubblica, designati dai rispettivi Presidenti, come invitati permanenti, e un rappresentante della Corte dei conti;
- c) un rappresentante dell'ISTAT;

	<p><i>d)</i> sette rappresentanti degli enti territoriali, di cui tre designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, uno dei quali per le autonomie speciali, uno designato dall'Unione delle province d'Italia (UPI), uno designato dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI), uno designato dall'Unione nazionale comuni, comunità, enti montani (UNCEM) e uno designato dalle Assemblee legislative regionali e delle province autonome, d'intesa tra di loro nell'ambito della Conferenza dei presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome di cui agli articoli 5, 8 e 15 della legge 4 febbraio 2005, n. 11;</p> <p><i>e)</i> tre esperti in materia giuridico-contabile-economica.</p> <p>6. Alla legge 5 maggio 2009, n. 42, sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p><i>a)</i> all'articolo 2, comma 1, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica»;</p> <p><i>b)</i> all'articolo 2, comma 2, la lettera <i>h)</i> è sostituita dalla seguente: «<i>h)</i> adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato; adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale e relativi conti satellite; adozione di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune; affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema e di schemi di contabilità economico-patrimoniale ispirati a comuni criteri di contabilizzazione; raccordabilità dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi; definizione di una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche di cui alla presente</p>
--	---

	<p>legge tenute al regime di contabilità civilistica, ai fini del raccordo con le regole contabili uniformi; definizione di un sistema di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi del bilancio, costruiti secondo criteri e metodologie comuni ai diversi enti territoriali; al fine di dare attuazione agli articoli 9 e 13, individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi, come approvati, e previsione di sanzioni ai sensi dell'articolo 17, comma 1, lettera e), in caso di mancato rispetto di tale termine»;</p> <p>c) all'articolo 2, il comma 6, è sostituito dal seguente: «Almeno uno dei decreti legislativi di cui al comma 1 è adottato entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge. Un decreto legislativo, da adottare entro il termine previsto al comma 1 del presente articolo, disciplina la determinazione dei costi e dei fabbisogni <i>standard</i> sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni di cui al comma 2 dell'articolo 20. Il Governo trasmette alle Camere, entro il 30 giugno 2010, una relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse. Tale relazione è comunque trasmessa alle Camere prima degli schemi di decreto legislativo concernenti i tributi, le compartecipazioni e la perequazione degli enti territoriali»;</p> <p>d) all'articolo 3, comma 6, terzo periodo, dopo le parole: «l'esercizio della delega» sono inserite le seguenti: «o successivamente»;</p> <p>e) all'articolo 4, comma 1, primo periodo, le parole: «trenta componenti e» sono sostituite dalle seguenti: «trentadue componenti, due dei quali rappresentanti dell'ISTAT e, per i restanti trenta componenti,».</p>
--	---

	<p>7. Il comitato per i principi contabili agisce in reciproco raccordo con la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale di cui all'articolo 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42, per le attività di cui all'articolo 2, comma 2, lettera <i>h</i>), della medesima legge con lo scambio di tutte le risultanze relative alla armonizzazione dei bilanci pubblici.</p> <p>8. Disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere adottate entro tre anni dalla data di entrata in vigore dei decreti medesimi, tenendo anche conto dei decreti legislativi da adottare ai sensi degli articoli 40 e 42, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con le stesse modalità previsti dal presente articolo.</p> <p style="text-align: center;">Art. 3.</p> <p style="text-align: center;">(Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica)</p> <p>1. Il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette, in allegato alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica, un rapporto sullo stato di attuazione della presente legge con particolare riferimento alle attività volte alla realizzazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato e dei bilanci delle altre amministrazioni pubbliche, evidenziando il collegamento tra la nuova struttura del bilancio e la nuova organizzazione delle amministrazioni pubbliche conseguente all'attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, e dei relativi decreti legislativi. Nel rapporto si dà altresì conto dello stato di attuazione delle disposizioni di cui alla lettera <i>h</i>) del comma 2 dell'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come sostituita dall'articolo 2, comma 6, lettera <i>b</i>), della presente legge.</p>
--	---

TITOLO II

MISURE PER LA TRASPARENZA E LA CONTROLLABILITÀ DELLA SPESA

Art. 4.

(Controllo parlamentare)

1. Il Governo, nel rapporto di cui all'articolo 3 e su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti, fornisce alle medesime Commissioni tutte le informazioni utili ad esercitare un controllo costante sull'attuazione della presente legge. Sulla base delle informazioni ricevute e dell'attività istruttoria svolta anche in forma congiunta con le modalità definite dalle intese di cui al comma 2, le Commissioni parlamentari competenti delle due Camere formulano osservazioni ed esprimono valutazioni utili alla migliore impostazione dei documenti di bilancio e delle procedure di finanza pubblica.

2. In relazione a quanto previsto dal comma 1, i Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, al fine di favorire lo svolgimento congiunto dell'attività istruttoria utile al controllo parlamentare e di potenziare la capacità di approfondimento dei profili tecnici della contabilità e della finanza pubblica da parte delle Commissioni parlamentari competenti, adottano intese volte a promuovere le attività delle due Camere, anche in forma congiunta, nonché la collaborazione tra le rispettive strutture di supporto tecnico, con particolare riferimento ai seguenti ambiti:

a) monitoraggio, controllo e verifica degli andamenti della finanza pubblica e analisi delle misure finalizzate al miglioramento della qualità della spesa, con particolare riferimento all'individuazione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio;

	<p><i>b)</i> verifica dello stato di attuazione del processo di riforma e dell'adeguamento della struttura del bilancio, con particolare riferimento alla progressiva adozione del bilancio di cassa e al suo collegamento con la contabilità economica, alla ridefinizione funzionale dei programmi in rapporto a precisi obiettivi, alla classificazione delle tipologie di spesa e ai parametri di valutazione dei risultati;</p> <p><i>c)</i> analisi del contenuto informativo necessario dei documenti trasmessi dal Governo, al fine di assicurare un'informazione sintetica, essenziale e comprensibile, con il grado di omogeneità sufficiente a consentire la comparabilità nel tempo tra settori, livelli territoriali e tra i diversi documenti;</p> <p><i>d)</i> verifica delle metodologie utilizzate dal Governo per la copertura finanziaria delle diverse tipologie di spesa, nonché per la quantificazione degli effetti finanziari derivanti da provvedimenti legislativi, e identificazione dei livelli informativi di supporto della quantificazione, nonché formulazione di indicazioni per la predisposizione di schemi metodologici distinti per settore per la valutazione degli effetti finanziari;</p> <p><i>e)</i> analisi delle metodologie utilizzate per la costruzione degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, anche di settore, delle basi conoscitive necessarie per la loro verifica, nonché riscontro dei contenuti minimi di raccordo tra andamenti tendenziali e innovazioni legislative.</p> <p style="text-align: center;">Art. 5. (Criteri di nomina del Presidente dell'ISTAT)</p> <p>1. All'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, dopo il primo periodo sono inseriti i seguenti: «La designazione effettuata dal Governo è sottoposta al previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, che possono procedere all'audizione della persona designata. La nomina è subordinata al parere favorevole espresso dalle predette Commissioni a maggioranza dei due terzi dei componenti».</p>
--	---

<p style="text-align: center;">Art. 1-bis. (Strumenti di programmazione finanziaria e di bilancio)</p> <p>1. La impostazione delle previsioni di entrata e di spesa del bilancio dello Stato è ispirata al metodo della programmazione finanziaria. A tal fine il Governo presenta alle Camere:</p>	<p style="text-align: center;">Art. 6. (Accesso alle banche dati e pubblicità di elementi informativi)</p> <p>1. Ai fini del controllo parlamentare sulla finanza pubblica, anche di settore, la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno accesso, sulla base di apposite intese, alle banche dati delle amministrazioni pubbliche e ad ogni altra fonte informativa gestita da soggetti pubblici rilevante ai fini del controllo della finanza pubblica.</p> <p>2. Nel sito del Ministero dell'economia e delle finanze sono pubblicati, in formato elettronico elaborabile, i disegni di legge e le leggi di cui agli articoli 11, 21, 33 e 35 con i rispettivi allegati.</p> <p>3. I decreti di variazione al bilancio adottati in conseguenza dell'approvazione di provvedimenti legislativi sono resi disponibili, sul sito del Ministero dell'economia e delle finanze, il giorno successivo a quello della loro registrazione da parte della Corte dei conti.</p> <p>4. Il Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) trasmette in via telematica alle Camere le proprie delibere entro dieci giorni dalla data della registrazione da parte della Corte dei conti ovvero, ove questa non sia prevista, entro dieci giorni dalla data della loro adozione.</p> <p style="text-align: center;">TITOLO III PROGRAMMAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA</p> <p style="text-align: center;">Art. 7. (Ciclo e strumenti della programmazione e di bilancio)</p> <p>1. L'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa dei bilanci delle amministrazioni pubbliche è ispirata al metodo della programmazione.</p>
---	--

<p>a) entro il 30 giugno il documento di programmazione economico-finanziaria, che viene, altresì, trasmesso alle regioni;</p> <p>b) entro il 30 settembre il disegno di legge di approvazione del bilancio annuale e del bilancio pluriennale a legislazione vigente, il disegno di legge finanziaria, la relazione previsionale e programmatica e il bilancio pluriennale programmatico che vengono, altresì, trasmessi alle regioni;</p> <p>c) entro il 15 novembre i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica</p> <p>2. La Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, esprime il proprio parere sui documenti di cui alla lettera a) del comma 1, entro il 15 luglio, e di cui alla lettera b) del medesimo comma, entro il 15 ottobre, e lo comunica al Governo ed al Parlamento.</p>	<p>2. Gli strumenti della programmazione sono:</p> <p>a) la Relazione sull'economia e la finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno;</p> <p>b) lo schema di Decisione di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 settembre di ogni anno, per le conseguenti deliberazioni parlamentari;</p> <p>c) il disegno di legge di stabilità, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno, corredato di una nota tecnico-illustrativa da inviare alle Camere;</p> <p>d) il disegno di legge del bilancio dello Stato, da presentare alle Camere entro il 15 ottobre di ogni anno;</p> <p>e) il disegno di legge di assestamento da presentare alle Camere entro il 30 giugno di ogni anno;</p> <p>f) i disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il mese di febbraio;</p> <p>g) l'aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea secondo il calendario concordato in sede europea;</p> <p>h) gli specifici strumenti di programmazione delle altre amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato.</p> <p>3. I documenti di cui al comma 2, lettere b), c), d), e) e g), sono presentati alle Camere dal Governo su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Il documento di cui al comma 2, lettera a), è presentato alle Camere dal Ministro dell'economia e delle finanze.</p>
--	--

Art. 8.

(Coordinamento della finanza pubblica degli enti territoriali)

1. Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla Decisione di cui all'articolo 10.
2. Anche ai fini dell'attuazione dell'articolo 11, comma 3, lettera *m*), nell'ambito della procedura di cui all'articolo 10, comma 5, viene definito il quadro di riferimento normativo per il Patto di stabilità interno, caratterizzato da stabilità, coerenza, conformità ai parametri europei e rispetto dell'autonomia gestionale degli enti. Il Patto di stabilità interno, in coerenza con gli obiettivi nazionali, articolati per sottosectori, stabiliti ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera *e*), definisce gli interventi necessari per il loro conseguimento distintamente per regioni, province e comuni.
3. In sede di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, di seguito denominata «Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica», vengono fornite indicazioni ai fini del collegamento tra gli obiettivi aggregati da fissare nell'ambito della Decisione di finanza pubblica e le regole previste per il singolo ente in ragione della categoria di appartenenza.
4. Per la spesa in conto capitale, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, nell'ambito degli obiettivi di cui al comma 3, la Decisione di finanza pubblica e la legge di stabilità individuano la quota di indebitamento delle amministrazioni locali, e successivamente per il complesso delle province e dei comuni, articolata per regioni, in coerenza con l'obiettivo aggregato individuato per l'intera pubblica amministrazione.

<p style="text-align: center;"><i>Art.3.</i> <i>(Documento di programmazione economico-finanziaria)</i></p> <p style="text-align: center;">(omissis...)</p> <p>4-bis. In occasione della presentazione del Programma di stabilità agli organismi dell'Unione europea, il Governo presenta al Parlamento una nota informativa che motiva, attraverso un adeguato corredo documentativo, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostino da quelle contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria precedentemente approvato.</p> <p style="text-align: center;">(omissis...)</p> <p style="text-align: center;"><i>Art.3.</i> <i>(Documento di programmazione economico-finanziaria)</i></p> <p>1. Entro il 30 giugno di ogni anno, il Governo presenta al Parlamento, ai fini delle conseguenti deliberazioni, il documento di programmazione economico-finanziaria che definisce la manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale.</p> <p>2. Nel documento di programmazione economico-finanziaria, premessa la valutazione puntuale e motivata degli andamenti reali e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi fissati nei precedenti documenti di programmazione economico-finanziaria e della evoluzione economico-finanziaria internazionale in particolare nella Comunità europea, sono indicati:</p>	<p style="text-align: center;"><i>Art. 9.</i> <i>(Rapporti con l'Unione europea in tema di finanza pubblica)</i></p> <p>1. In sede di predisposizione dell'aggiornamento del Programma di stabilità da presentare al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, il Governo trasmette alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, entro i quindici giorni antecedenti la data di presentazione concordata in sede europea, lo schema di aggiornamento del Programma di stabilità che comprende un quadro sulle prospettive di medio termine della politica economica italiana nell'ambito dell'Unione europea, con l'indicazione delle linee guida per la sua implementazione a livello di politiche nazionali.</p> <p style="text-align: center;"><i>Art. 10.</i> <i>(Decisione di finanza pubblica)</i></p> <p>1. La Decisione di finanza pubblica, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo e definisce gli obiettivi articolati per i sottosettori del conto delle amministrazioni pubbliche relativi alle amministrazioni centrali, alle amministrazioni locali e agli enti di previdenza e assistenza sociale. Essa, inoltre, aggiorna le previsioni per l'anno in corso.</p> <p>2. Nella Decisione di cui al comma 1, oltre alla valutazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi macroeconomici fissati nei precedenti documenti programmatici e alle previsioni contenute nella Relazione di cui all'articolo 12, sono riportati:</p>
--	--

<p>a) i parametri economici essenziali utilizzati e le previsioni tendenziali, per grandi comparti, dei flussi di entrata e di spesa del settore statale e del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni basate sulla legislazione vigente, ivi compreso il flusso di risorse destinate allo sviluppo del Mezzogiorno, con l'indicazione dei fondi nazionali addizionali, e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte;</p> <p>b) gli obiettivi macroeconomici ed in particolare quelli relativi allo sviluppo del reddito e dell'occupazione;</p> <p>3. Il documento di programmazione economico-finanziaria, sulla base di quanto definito al comma 2, indica i criteri ed i parametri per la formazione del bilancio annuale e pluriennale</p>	<p>a) l'indicazione della evoluzione economico-finanziaria internazionale, per l'anno in corso e per il periodo di riferimento; per l'Italia, le previsioni macroeconomiche tendenziali e programmatiche, per ciascun anno del periodo di riferimento, con evidenziazione dei contributi alla crescita delle diverse determinanti, dell'evoluzione dei prezzi, del mercato del lavoro e dell'andamento dei conti con l'estero; l'esplicitazione dei parametri economici essenziali utilizzati per le previsioni di finanza pubblica in coerenza con gli andamenti macroeconomici tendenziali e programmatici;</p> <p>b) le previsioni tendenziali a legislazione vigente, basate sui parametri di cui alla lettera a) e, per la parte discrezionale della spesa, sull'invarianza dei servizi e delle prestazioni offerte, dei flussi di entrata e di uscita del conto economico dei sottosettori di cui al comma 1, al netto e al lordo delle eventuali misure <i>una tantum</i> ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche, e di quelli del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche, con una indicazione di massima anche per l'anno in corso, dei motivi degli scostamenti tra gli andamenti tendenziali indicati e le previsioni riportate nei precedenti documenti programmatici, nonché con l'indicazione della pressione fiscale delle amministrazioni pubbliche. Sono inoltre indicate le previsioni relative al debito delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso e per i sottosettori di cui al comma 1, nonché le risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con evidenziazione dei fondi nazionali addizionali;</p> <p>c) le previsioni tendenziali del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e del saldo di cassa del settore statale;</p> <p>d) una indicazione di massima, accanto alle previsioni di cui alle lettere b) e c), delle risorse finanziarie necessarie a confermare normativamente, per il periodo di riferimento del documento, gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio adottati negli anni precedenti per i principali settori di spesa;</p>
---	---

<p>c) gli obiettivi, conseguentemente definiti in termini di rapporto al prodotto interno lordo, del fabbisogno del settore statale dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, al netto e al lordo degli interessi, e del debito del settore statale e del conto delle pubbliche amministrazioni per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale;</p> <p>d) gli obiettivi, coerenti con quelli di cui alle precedenti lettere b) e c), di fabbisogno complessivo, di disavanzo corrente del settore statale e del conto delle pubbliche amministrazioni, al lordo e al netto degli interessi, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, e gli eventuali scostamenti rispetto all'evoluzione tendenziale dei flussi della finanza pubblica di cui alla precedente lettera a), e le relative cause;</p> <p>e) le conseguenti regole di variazione delle entrate delle spese del bilancio di competenza dello Stato e delle aziende autonome e degli enti pubblici ricompresi nel conto delle pubbliche amministrazioni per il periodo cui si riferisce il bilancio pluriennale;</p>	<p>e) gli obiettivi programmatici, indicati per ciascun anno del periodo di riferimento in rapporto al prodotto interno lordo e tenuto conto della manovra di cui alla lettera g), per l'indebitamento netto, per il saldo di cassa e per il debito delle amministrazioni pubbliche, al netto e al lordo degli interessi e delle eventuali misure <i>una tantum</i> ininfluenti sul saldo strutturale del conto economico delle amministrazioni pubbliche, articolati per i sottosettori di cui al comma 1, nonché, in valore assoluto, per il saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato e per il saldo di cassa del settore statale e, a fini conoscitivi, l'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva, coerente con il livello massimo di spesa corrente;</p> <p>f) in coerenza con gli obiettivi di cui alla lettera e), il contenuto del Patto di convergenza del patto di stabilità interno e delle sanzioni per gli enti territoriali nel caso di mancato rispetto di quanto previsto dal patto di stabilità interno;</p> <p>g) l'articolazione della manovra necessaria per il conseguimento degli obiettivi di cui alla lettera e), almeno per un triennio, per i sottosettori di cui al comma 1, con l'indicazione delle azioni da assumere nei diversi settori di spesa delle amministrazioni centrali, e le misure atte a realizzare il percorso di convergenza previsto dall'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 51, comma 3, della presente legge;</p>
---	---

<p>f) L'articolazione degli interventi, anche di settore, collegati alla manovra di finanza pubblica per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, necessari per il conseguimento degli obiettivi di cui alle precedenti lettere b), c) e d), nel rispetto delle regole di cui alla lettera e), con la valutazione di massima dell'effetto economico-finanziario attribuito a ciascun tipo di intervento in rapporto all'andamento tendenziale</p> <p>4. Il documento di programmazione economico-finanziaria indica i disegni di legge collegati, di cui al comma 1, lettera c), dell'articolo 1-bis, ciascuno dei quali reca disposizioni omogenee per materia, evidenziando il riferimento alle regole e agli indirizzi di cui alle lettere e) e f) del precedente comma 2.</p>	<p>h) l'indicazione di eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica ciascuno dei quali reca disposizioni omogenee per materia tenendo conto delle competenze delle amministrazioni, e concorre al raggiungimento degli obiettivi programmatici fissati dalla Decisione di finanza pubblica, anche attraverso interventi di carattere ordinamentale, organizzatorio ovvero di rilancio e sviluppo dell'economia. I regolamenti parlamentari determinano le procedure e i termini per l'esame dei disegni di legge collegati;</p> <p>i) l'evidenziazione, a fini conoscitivi, del prodotto potenziale e degli indicatori strutturali programmatici del conto economico delle pubbliche amministrazioni.</p> <p>3. Il Governo presenta alle Camere una Nota di aggiornamento della Decisione di cui al comma 1, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari, ogniquale volta intenda modificare gli obiettivi di cui al comma 2, lettera e), ovvero in caso di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto ai medesimi obiettivi che rendano necessari interventi correttivi.</p> <p>4. In apposita nota metodologica allegata alla Decisione di cui al comma 1, sono esposti analiticamente i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di cui al comma 2, lettera b).</p> <p>5. Entro il 15 luglio il Governo, tenendo conto delle determinazioni assunte in sede di definizione del patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 51, comma 3, della presente legge, invia alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, per il preventivo parere da esprimere entro il 10 settembre, le linee guida per la ripartizione degli obiettivi di cui al comma 2, lettera e), del presente articolo. Entro il medesimo termine del 15 luglio le linee guida sono trasmesse alle Camere. Alle Camere è altresì trasmesso il parere di cui al primo periodo.</p>
--	--

<p style="text-align: center;">Art. 15 (Presentazione del bilancio e della relazione previsionale e programmatica) (omissis...) terzo comma</p> <p>La relazione previsionale e programmatica è accompagnata dalle relazioni programmatiche di settore, nonché da relazioni sulle leggi pluriennali di spesa, delle quali sarà particolarmente illustrato lo stato di attuazione. Per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza, il Ministro competente deve valutare se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione. Analoga dimostrazione deve essere fornita per tutte le leggi di spesa pluriennale quando siano trascorsi 5 anni dalla loro entrata in vigore.</p> <p style="text-align: center;">(omissis...) Art. 15 (Presentazione del bilancio e della relazione previsionale e programmatica) (omissis...) quarto comma</p> <p>A dette relazioni il Ministro del bilancio e della programmazione economica allega un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con indicazione per ciascuna legge degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza; delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno; delle somme che restano ancora da erogare.</p> <p style="text-align: center;">(omissis...)</p>	<p>6. La Decisione di cui al comma 1 è corredata delle relazioni programmatiche per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e delle relazioni sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali. Per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza, il Ministro competente valuta se permangono le ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione, tenuto anche conto dei nuovi programmi da avviare.</p> <p>7. Alle relazioni di cui al comma 6 il Ministro dell'economia e delle finanze allega un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale, con indicazione per ciascuna legge degli eventuali rinnovi e della relativa scadenza, delle somme complessivamente autorizzate, indicando quelle effettivamente erogate e i relativi residui di ciascun anno, nonché quelle che restano ancora da erogare.</p>
--	---

<p style="text-align: center;">Articolo 11 (Legge finanziaria)</p> <p>1. Il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze, presenta al Parlamento, entro il mese di settembre, il disegno di legge finanziaria.</p>	<p>8. In apposita sezione del quadro riassuntivo di cui al comma 7 è esposta, in allegato, la ricognizione puntuale di tutti i contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato, ai sensi dell'articolo 4, comma 177, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, con specifica indicazione di quelli attivati e delle eventuali ulteriori risorse anche non statali che concorrono al finanziamento dell'opera. Per ogni intervento finanziato mediante l'utilizzo di contributi pluriennali viene indicato lo stato di avanzamento conseguito delle opere da essi finanziate, il relativo costo sostenuto, nonché la previsione di avanzamento e di costo per gli anni successivi fino alla conclusione dell'opera, con distinta evidenza del costo e dell'utilizzo dei contributi pluriennali per ciascuno degli anni del triennio successivo. I Ministeri competenti sono tenuti a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze tutti i dati necessari alla predisposizione dell'allegato di cui al presente comma entro il 30 giugno. In caso di mancata comunicazione è prevista una sanzione amministrativa pecuniaria a carico del dirigente responsabile pari al 5 per cento della sua retribuzione di risultato.</p> <p>9. Il programma predisposto ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, è allegato alla Decisione di cui al comma 1</p> <p style="text-align: center;">Art. 11. (Manovra di finanza pubblica)</p> <p>1. La legge di stabilità e la legge di bilancio compongono la manovra triennale di finanza pubblica. Essa contiene, per il triennio di riferimento, le misure qualitative e quantitative necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici indicati all'articolo 10, commi 1 e 2, della presente legge. Nel corso del periodo considerato dalla manovra, in caso di eventuali aggiornamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti delle condizioni economiche, la manovra annuale ridetermina gli interventi per gli anni successivi a quello in corso.</p>
--	---

<p>2. La legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi di cui al comma 2 dell'articolo 3, dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi.</p> <p>3. La legge finanziaria non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Essa contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale e in particolare:</p> <p><i>a)</i> il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale comprese le eventuali regolazioni contabili pregresse specificamente indicate;</p> <p><i>b)</i> le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del quantum della prestazione, afferenti imposte indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto, di norma, dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione;</p> <p><i>g)</i> gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 11-bis e le corrispondenti tabelle;</p> <p><i>d)</i> la determinazione, in apposita tabella, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, di natura corrente e in conto capitale, la cui quantificazione è rinviata alla legge finanziaria;</p>	<p>2. La legge di stabilità dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale e provvede, per il medesimo periodo, alla regolazione annuale delle grandezze previste dalla legislazione vigente al fine di adeguarne gli effetti finanziari agli obiettivi.</p> <p>3. La legge di stabilità contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale. In particolare, essa indica:</p> <p><i>a)</i> il livello massimo del ricorso al mercato finanziario e del saldo netto da finanziare in termini di competenza, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, comprese le eventuali regolazioni contabili e debitorie pregresse specificamente indicate;</p> <p><i>b)</i> le variazioni delle aliquote, delle detrazioni e degli scaglioni, le altre misure che incidono sulla determinazione del <i>quantum</i> della prestazione, afferenti a imposte dirette e indirette, tasse, canoni, tariffe e contributi in vigore, con effetto di norma dal 1° gennaio dell'anno cui essa si riferisce, nonché le correzioni delle imposte conseguenti all'andamento dell'inflazione. È fatto salvo quanto previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, con riferimento ai tributi, alle addizionali e alle compartecipazioni delle regioni e degli enti locali;</p> <p><i>c)</i> gli importi dei fondi speciali previsti dall'articolo 18 e le corrispondenti tabelle;</p> <p><i>d)</i> gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, della quota da iscrivere nel bilancio di ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale per le leggi di spesa permanente, la cui quantificazione è rinviata alla legge di stabilità, con esclusione delle spese obbligatorie;</p>
--	---

<p>c) la determinazione, in apposita tabella, per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati;</p> <p>f) gli stanziamenti di spesa, in apposita tabella, per il rifinanziamento, per non più di un anno, di norme vigenti classificate tra le spese in conto capitale e per le quali nell'ultimo esercizio sia previsto uno stanziamento di competenza, nonché per il rifinanziamento, qualora la legge lo preveda, per uno o più degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di norme vigenti che prevedono interventi di sostegno dell'economia classificati tra le spese in conto capitale;</p> <p>e) la determinazione, in apposita tabella, delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa;</p> <p>h) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, a norma dell'articolo 15 della legge 29 marzo 1983, n. 93, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente da pubbliche amministrazioni non compreso nel regime contrattuale;</p> <p>i) altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti;</p> <p><i>i-bis)</i> norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, salvo che esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi di cui alla lettera a;</p>	<p>e) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni;</p> <p>f) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle riduzioni, per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale, di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente;</p> <p>g) l'importo complessivo massimo destinato, in ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, al rinnovo dei contratti del pubblico impiego, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, ed alle modifiche del trattamento economico e normativo del personale dipendente dalle amministrazioni statali in regime di diritto pubblico. Il suddetto importo, per la parte non utilizzata al termine dell'esercizio, è conservato nel conto dei residui fino alla sottoscrizione dei relativi contratti di lavoro o all'emanazione dei provvedimenti negoziali;</p> <p>h) altre regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di stabilità dalle leggi vigenti;</p> <p>i) norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa, restando escluse quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, fatto salvo quanto previsto dalla lettera m);</p>
--	--

i-ter) norme che comportano aumenti di spesa o riduzioni di entrata ed il cui contenuto sia finalizzato direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia, con esclusione di interventi di carattere localistico o microsettoriale;

i-quater) norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 11-ter, comma 7.

4. La legge finanziaria indica altresì quale quota delle nuove o maggiori entrate per ciascun anno compreso nel bilancio pluriennale non può essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese.

5. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la legge finanziaria può disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni nette da iscrivere, ai sensi dell'articolo 11-*bis*, nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente.

l) norme recanti misure correttive degli effetti finanziari delle leggi di cui all'articolo 17, comma 13;

m) le norme eventualmente necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno, come definito ai sensi degli articoli 8, comma 2, e 10, comma 2, lettera f), nonché a realizzare il Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificato dall'articolo 51, comma 3, della presente legge.

4. Al disegno di legge di stabilità è allegato, a fini conoscitivi, un prospetto riepilogativo degli effetti triennali sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla manovra adottata ai sensi del presente articolo. Il medesimo prospetto, aggiornato sulla base delle modifiche apportate dal Parlamento al disegno di legge, è allegato alla legge di stabilità.

5. Per la spesa, le disposizioni normative della legge di stabilità sono articolate, di norma, per missione e indicano il programma cui si riferiscono.

6. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, la legge di stabilità può disporre, per ciascuno degli anni compresi nel bilancio pluriennale, nuove o maggiori spese correnti, riduzioni di entrata e nuove finalizzazioni da iscrivere, ai sensi dell'articolo 18, nel fondo speciale di parte corrente, nei limiti delle nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente. Gli eventuali margini di miglioramento del risparmio pubblico risultanti dal bilancio di previsione a legislazione vigente rispetto all'assestamento relativo all'esercizio precedente possono essere utilizzati per la copertura finanziaria della legge di stabilità, purché risulti assicurato un valore positivo del risparmio

<p>6. In ogni caso, ferme restando le modalità di copertura di cui al comma 5, le nuove o maggiori spese disposte con la legge finanziaria non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti che in conto capitale, incompatibili con le regole determinate, ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera e), nel documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento.</p> <p>6-bis. In allegato alla relazione al disegno di legge finanziaria sono indicati i provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio ai sensi dell'articolo 11-ter, comma 7, con i relativi effetti finanziari, nonché le ulteriori misure correttive da adottare ai sensi del comma 3, lettera i-quater).</p> <p style="text-align: center;">Art. 15 (Presentazione del bilancio e della relazione previsionale e programmatica) (omissis...)</p> <p style="text-align: center;">secondo comma</p> <p><i>La relazione previsionale e programmatica espone il quadro economico generale ed indica gli indirizzi della politica economica nazionale ed i conseguenti obiettivi programmatici, rendendo esplicite e dimostrando le coerenze e le compatibilità tra il quadro economico esposto, la entità e la ripartizione delle risorse, i predetti obiettivi e gli impegni finanziari previsti nei bilanci pluriennali dello Stato e dell'intero settore pubblico allargato. La indicazione del fabbisogno del settore statale è esposta con riferimento alle stime di cassa del bilancio e alle valutazioni dei flussi di tesoreria.</i></p> <p style="text-align: center;">(omissis...)</p>	<p>pubblico.</p> <p>7. In ogni caso, ferme restando le modalità di copertura di cui al comma 6, le nuove o maggiori spese disposte con la legge di stabilità non possono concorrere a determinare tassi di evoluzione delle spese medesime, sia correnti sia in conto capitale, incompatibili con gli obiettivi determinati ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera e), nella Decisione di finanza pubblica, come risultante dalle conseguenti deliberazioni parlamentari.</p> <p>8. In allegato alla relazione al disegno di legge di stabilità sono indicati i provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio ai sensi dell'articolo 17, comma 13, con i relativi effetti finanziari, nonché le ulteriori misure correttive da adottare ai sensi del comma 3, lettera l), del presente articolo.</p>
--	---

<p style="text-align: center;">primo comma</p> <p>Nello stesso mese di settembre, il Ministro del bilancio e della programmazione economica ed il Ministro del tesoro presentano al Parlamento la relazione previsionale e programmatica per l'anno successivo, la quale, in apposita sezione, contiene una illustrazione del quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato, con una analitica dimostrazione delle variazioni rispetto alle previsioni dell'anno precedente, nonché informazioni sulla parte discrezionale di spesa.</p> <p style="text-align: center;">(omissis...)</p> <p style="text-align: center;">Art. 30</p> <p style="text-align: center;">(Conti di cassa)</p> <p>1. Entro il mese di febbraio di ogni anno, il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sulla stima del fabbisogno del settore statale per l'anno in corso, quale risulta dalle previsioni gestionali di cassa del bilancio statale e della tesoreria, nonché sul finanziamento di tale fabbisogno, a raffronto con i corrispondenti risultati verificatisi nell'anno precedente. Nella stessa relazione sono, altresì indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni relative ai capitoli di interessi sui titoli del debito pubblico. Entro la stessa data il Ministro del bilancio e della programmazione economica invia al Parlamento una relazione contenente i dati sull'andamento dell'economia nell'anno precedente e l'aggiornamento delle previsioni per l'esercizio in corso.</p> <p style="text-align: center;">(omissis...)</p>	<p>9. Il disegno di legge di stabilità, fermo restando l'obbligo di cui all'articolo 17, comma 3, è accompagnato dalla nota tecnico-illustrativa di cui all'articolo 7, comma 2, lettera c). La nota è un documento conoscitivo di raccordo tra il disegno di legge di bilancio presentato alle Camere e il conto economico delle pubbliche amministrazioni, che espone i contenuti della manovra, i relativi effetti sui saldi di finanza pubblica articolati nei vari settori di intervento e i criteri utilizzati per la quantificazione degli stessi. Essa contiene inoltre le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni secondo quanto previsto all'articolo 10, comma 2, lettera b), e del relativo conto di cassa, integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento</p> <p>10. La relazione tecnica allegata al disegno di legge di stabilità contiene altresì la valutazione di cui all'articolo 10, comma 6, secondo periodo, in relazione alle autorizzazioni di rifinanziamento presenti nel medesimo disegno di legge.</p> <p style="text-align: center;">Art. 12</p> <p style="text-align: center;">(Relazione sull'economia e la finanza pubblica)</p> <p>1. La Relazione sull'economia e la finanza pubblica contiene:</p> <p>a) l'analisi dell'andamento dell'economia e del conto economico e del conto di cassa delle amministrazioni pubbliche nell'anno precedente e degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi indicati nella Decisione di cui all'articolo 10;</p> <p>b) l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche, del conto economico delle amministrazioni pubbliche e dei relativi sottosettori nonché del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche per il periodo di previsione della Decisione e, in caso di scostamento dagli obiettivi, le eventuali misure correttive che il Governo intende adottare;</p> <p>c) le indicazioni sul saldo di cassa del settore statale e sulle correlate modalità di copertura.</p>
--	---

<p style="text-align: center;"> Articolo 15 (Presentazione del bilancio e della relazione previsionale e programmatica) (omissis...) quinto comma </p> <p> Il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento, entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, a completamento della relazione previsionale e programmatica, un'unica relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti, con particolare riguardo alla ricaduta occupazionale, alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale, nonché alla ripartizione territoriale degli interventi. </p>	<p> 2. La Relazione di cui al comma 1, in particolare, fornisce le informazioni di dettaglio sui consuntivi e sulle previsioni dei conti dei principali settori di spesa, con particolare riferimento a quelli relativi al pubblico impiego, alla protezione sociale e alla sanità, nonché sul debito delle amministrazioni pubbliche e sul relativo costo medio. Essa fornisce inoltre, in apposita appendice, i dati relativi al bilancio statale secondo la classificazione economica con particolare riferimento alle principali tipologie di spesa, tra cui: </p> <ul style="list-style-type: none"> a) redditi da lavoro dipendente distinti tra i comparti dei Ministeri, della scuola, dei Corpi di polizia, delle Forze armate e altri; b) consumi intermedi, distinti in funzionamento dell'amministrazione, della difesa, della sicurezza e altre spese per consumi intermedi; c) trasferimenti correnti e in conto capitale, distinti per i principali programmi. <p> 3. La Relazione di cui al presente articolo dà altresì conto ove disponibile del parere del Consiglio dell'Unione europea sull'aggiornamento del Programma di stabilità. </p> <p> 4. Il Ministro dello sviluppo economico presenta alle Camere, entro il 15 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento, in allegato alla Relazione di cui al presente articolo, un'unica relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti, con particolare riguardo alla ricaduta occupazionale, alla coesione sociale e alla sostenibilità ambientale, nonché alla ripartizione territoriale degli interventi. </p>
---	--

<p style="text-align: center;">Art. 2. (Bilancio annuale di previsione) (omissis...)</p> <p>6-bis. In ulteriore apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa, sono espone, per unità previsionali di base, le risorse destinate alle singole realtà regionali distinte tra spese correnti e spese in conto capitale.</p> <p style="text-align: center;">(omissis...)</p> <p style="text-align: center;">Art. 28. (Consolidamento dei conti pubblici)</p> <p><i>È attribuito al Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato il compito di provvedere alla elaborazione necessaria per il consolidamento delle operazioni interessanti il settore pubblico, sulla base degli elementi contenuti nei prospetti di cui al quarto comma del successivo articolo 30.</i></p>	<p>5. In apposito allegato alla Relazione di cui al presente articolo, per la spesa del bilancio dello Stato sono espone, con riferimento agli ultimi dati di consuntivo disponibili, le risorse destinate alle singole regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano distinte tra spese correnti e spese in conto capitale.</p> <p>6. Il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 1° luglio di ogni anno, ad integrazione della Relazione di cui al presente articolo, trasmette alle Camere un apposito allegato in cui sono riportati i risultati del monitoraggio degli effetti sui saldi di finanza pubblica, sia per le entrate che per le spese, derivanti dalle misure contenute nelle manovre di bilancio adottate anche in corso d'anno, che il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze sono tenuti ad assicurare; sono inoltre indicati gli scostamenti rispetto alle valutazioni originarie e le relative motivazioni.</p> <p>7. Il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere, entro il mese di aprile di ogni anno, la Relazione generale sulla situazione economica del Paese per l'anno precedente.</p> <p style="text-align: center;">TITOLO IV MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI Art. 13 (Banca dati delle amministrazioni pubbliche)</p> <p>1. Al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, le amministrazioni pubbliche provvedono a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze,</p>
---	---

<p><i>L'acquisizione di tali dati potrà effettuarsi dal Sistema informativo della Ragioneria generale anche attraverso la sua integrazione funzionale con i centri elaborativi di altre amministrazioni ed enti pubblici.</i></p> <p><i>Agli adempimenti relativi alla trasmissione dei dati periodici di cassa di cui all'articolo 30 della presente legge le province e i comuni provvederanno tramite i propri tesoreri, sulla base dei dati desunti dai conti correnti di tesoreria da questi intrattenuti con le amministrazioni interessate.</i></p> <p><i>A tale fine i tesoreri medesimi faranno pervenire, entro i termini di cui al suddetto articolo 30, alle ragionerie provinciali dello Stato competenti per territorio i prospetti con gli elementi determinati.</i></p> <p><i>Copia dei suddetti prospetti verrà trasmessa anche alle ragionerie delle regioni.</i></p> <p><i>Nei confronti dei tesoreri inadempienti su denuncia del direttore della ragioneria provinciale dello Stato, le amministrazioni potranno procedere alla risoluzione del contratto in corso</i></p>	<p>accessibile alle stesse amministrazioni pubbliche secondo modalità da stabilire con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione (CNIPA), i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della presente legge.</p> <p>Con apposita intesa in Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica sono definite le modalità di accesso degli enti territoriali alla banca dati. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze è individuata la struttura dipartimentale responsabile della suddetta banca dati.</p> <p>2. In apposita sezione della banca dati di cui al comma 1 sono contenuti tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale. Tali dati sono messi a disposizione, anche mediante accesso diretto, della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica per l'espletamento delle attività di cui agli articoli 4 e 5 della legge 5 maggio 2009, n. 42, come modificata dall'articolo 2, comma 6, della presente legge.</p> <p>3. L'acquisizione dei dati avviene sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti l'ISTAT, il CNIPA e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica relativamente agli enti territoriali. L'acquisizione dei dati potrà essere effettuata anche attraverso l'interscambio di flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche. Anche la Banca d'Italia provvede ad inviare per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni necessarie al monitoraggio e al consolidamento dei conti pubblici.</p>
--	---

	<p>4. Agli oneri derivanti dall'attuazione del presente articolo, pari complessivamente a 10 milioni di euro per l'anno 2010, 11 milioni di euro per l'anno 2011 e 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2012, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista dall'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica. Con il medesimo decreto di cui al comma 3, possono essere stabilite le modalità di ripartizione delle risorse tra le Amministrazioni preposte alla realizzazione della banca dati.</p> <p style="text-align: center;">Art. 14. (Controllo e monitoraggio dei conti pubblici)</p> <p>1. In relazione alle esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, utilizzando anche i dati di cui al comma 1 dell'articolo 13, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato provvede a:</p> <p><i>a)</i> consolidare le operazioni delle amministrazioni pubbliche sulla base degli elementi acquisiti con le modalità di cui alla presente legge e ai correlati decreti attuativi;</p> <p><i>b)</i> valutare la coerenza della evoluzione delle grandezze di finanza pubblica nel corso della gestione con gli obiettivi di finanza pubblica indicati nella Decisione di cui all'articolo 10 e verificare a consuntivo il conseguimento degli stessi obiettivi;</p> <p><i>c)</i> monitorare gli effetti finanziari delle misure previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti adottati in corso d'anno;</p>
--	---

	<p>d) effettuare, tramite i servizi ispettivi di finanza pubblica, verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano. I referti delle verifiche, ancorché effettuate su richiesta delle amministrazioni, sono documenti accessibili nei limiti e con le modalità previsti dalla legge 7 agosto 1990, n. 241. In ogni caso, per gli enti territoriali i predetti servizi effettuano verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e procedono altresì alle verifiche richieste dal Ministro competente all'avvio della procedura di cui all'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131. I referti delle verifiche di cui al terzo periodo sono inviati alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica affinché possa valutare l'opportunità di attivare il procedimento denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza» di cui all'articolo 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42 come modificato dall'articolo 51, comma 3 della presente legge;</p> <p>e) consentire l'accesso e l'invio in formato elettronico elaborabile dei dati di cui al comma 1 dell'articolo 13 alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica.</p> <p>2. Ai fini dell'attuazione del comma 1, l'Unità tecnica - Finanza di progetto di cui all'articolo 7 della legge 17 maggio 1999, n. 144, trasmette al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento Ragioneria generale dello Stato e all'ISTAT, le informazioni e i dati di base relativi alle operazioni di partenariato pubblico-privato raccolte ai sensi dell'articolo 44, comma 1-bis, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31. L'acquisizione dei dati avviene sulla base di schemi, tempi e modalità definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.</p>
--	--

Art.30.
(Conti di cassa)

(omissis...)

2. Entro i mesi di maggio, agosto e novembre il Ministro del tesoro presenta al Parlamento una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio statale e della tesoreria, rispettivamente, nel primo, secondo e terzo trimestre dell'anno in corso, con correlativo aggiornamento della stima annuale.

3. Con le relazioni di cui ai commi 1 e 2, il Ministro del tesoro, presenta altresì al Parlamento per l'intero settore pubblico, costituito dal settore statale, dagli enti di cui all'articolo 25 e dalle regioni, rispettivamente, la stima della previsione di cassa per l'anno in corso, i risultati riferiti ai trimestri di cui al comma 2 e i correlativi aggiornamenti della stima annua predetta, sempre nell'ambito di una valutazione dei flussi finanziari e dell'espansione del credito interno.

4. Con ciascuna delle relazioni di cui ai commi 1 e 2, il Ministro del tesoro presenta inoltre al Parlamento la stima sull'andamento dei flussi di entrata e di spesa relativa al trimestre in corso.

3. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato pubblica mensilmente, entro il mese successivo a quello di riferimento, una relazione sul conto consolidato di cassa riferito all'amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli enti degli altri comparti delle amministrazioni pubbliche tenendo conto anche delle informazioni desunte dal Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).

4. Entro il 31 maggio, il 30 settembre e il 30 novembre il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere una relazione sul conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche, riferita, rispettivamente al primo trimestre, al primo semestre e ai primi nove mesi dell'anno, evidenziando l'eventuale aggiornamento delle stime secondo l'articolazione per sottosectori prevista all'articolo 10, comma 2, lettera *b*), nonché sulla consistenza del debito pubblico. La relazione presentata entro il 30 settembre riporta l'aggiornamento della stima annuale del conto consolidato di cassa delle amministrazioni pubbliche e delle relative forme di copertura. Nella relazione sono anche esposte informazioni sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente del bilancio dello Stato, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.

<p>5. Il Ministro del tesoro determina, con proprio decreto, lo schema tipo dei prospetti contenenti gli elementi previsionali e i dati periodici della gestione di cassa dei bilanci che, entro i mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre, i comuni e le province debbono trasmettere alla rispettiva regione, e gli altri enti di cui all'articolo 25 al Ministero del tesoro.</p> <p>6. In detti prospetti devono, in particolare, essere evidenziati, oltre agli incassi ed ai pagamenti effettuati nell'anno e nel trimestre precedente, anche le variazioni nelle attività finanziarie (in particolare nei depositi presso la tesoreria e presso gli istituti di credito) e nell'indebitamento a breve e medio termine.</p> <p>7. Le regioni e le province autonome comunicano al Ministro del tesoro entro il giorno 10 dei mesi di febbraio, maggio, agosto e novembre i dati di cui sopra aggregati per l'insieme delle province e per l'insieme dei comuni e delle unità sanitarie locali, unitamente agli analoghi dati relativi all'amministrazione regionale.</p> <p>8. Nella relazione sul secondo trimestre di cui al comma 2, il Ministro del tesoro comunica al Parlamento informazioni, per l'intero settore pubblico, sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.</p>	<p>5. Il Dipartimento delle finanze e il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze provvedono a monitorare, rispettivamente, l'andamento delle entrate tributarie e contributive e a pubblicare con cadenza mensile un rapporto su tale andamento. Il Dipartimento delle finanze provvede altresì a monitorare gli effetti finanziari sul lato delle entrate delle misure tributarie previste dalla manovra di finanza pubblica e dai principali provvedimenti tributari adottati in corso d'anno. Le relazioni di cui al comma 4 presentano in allegato un'analisi dei risultati conseguiti in materia di entrata, con riferimento all'andamento di tutte le imposte, tasse e tributi, anche di competenza di regioni ed enti locali, con indicazioni relative all'attività accertativa e alla riscossione.</p> <p>6. Le amministrazioni pubbliche, con esclusione di quelle di cui al comma 7, trasmettono quotidianamente alla banca dati SIOPE, tramite i propri tesorieri o cassieri, i dati concernenti tutti gli incassi e i pagamenti effettuati, codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale. I tesorieri e i cassieri non possono accettare disposizioni di pagamento prive della codificazione uniforme. Le disposizioni del presente comma non si applicano agli organi costituzionali.</p> <p>7. Gli enti di previdenza trasmettono mensilmente al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato i dati concernenti tutti gli incassi ed i pagamenti effettuati, codificati con criteri uniformi sul territorio nazionale.</p> <p>8. Il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, stabilisce con propri decreti la codificazione, le modalità e i tempi per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 6 e 7. Analogamente il Ministro provvede, con propri decreti, ad apportare modifiche e integrazioni alla codificazione stabilita.</p>
--	--

9. A tal fine, gli enti di cui al comma 5 con esclusione dell'ENEL e delle aziende di servizi debbono comunicare entro il 30 giugno informazioni sulla consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente, sulla loro struttura per esercizio di provenienza e sul ritmo annuale del loro processo di smaltimento, in base alla classificazione economica e funzionale.

10. I comuni, le province e le unità sanitarie locali trasmettono le informazioni di cui al comma 9 alle regioni entro il 15 giugno. Queste ultime provvederanno ad aggregare tali dati e ad inviarli entro lo stesso mese di giugno al Ministero del tesoro insieme ai dati analoghi relativi alle amministrazioni regionali.

11. Nessun versamento a carico del bilancio dello Stato può essere effettuato agli enti di cui all'articolo 25 della presente legge ed alle regioni se non risultano regolarmente adempiuti gli obblighi di cui ai precedenti commi.

Art.29.

(Adempimenti dei tesorieri)

Agli adempimenti relativi alla trasmissione dei dati periodici di cassa di cui all'articolo 30 della presente legge le province e i comuni provvederanno tramite i propri tesorieri, sulla base dei dati desunti dai conti correnti di tesoreria da questi intrattenuti con le amministrazioni interessate.

A tale fine i tesorieri medesimi faranno pervenire, entro i termini di cui al suddetto articolo 30, alle ragionerie provinciali dello Stato competenti per territorio i prospetti con gli elementi determinati.

9. Gli enti previdenziali privatizzati, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le autorità portuali, gli enti parco nazionale e gli altri enti pubblici che inviano i flussi trimestrali di cassa e non sono ancora assoggettati alla rilevazione SIOPE continuano a trasmettere al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato i dati trimestrali della gestione di cassa dei loro bilanci entro il 20 dei mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre del trimestre di riferimento secondo lo schema tipo dei prospetti determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

10. Con l'estensione della rilevazione SIOPE agli enti di cui al comma 9, vengono meno gli adempimenti relativi alla trasmissione dei dati trimestrali di cassa, secondo modalità e tempi definiti con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze.

11. Le amministrazioni pubbliche che non adempiono regolarmente agli obblighi di cui ai commi 6, 7 e 9 non possono effettuare prelevamenti dai conti aperti presso la tesoreria dello Stato. In allegato alle relazioni di cui al comma 4 sono indicate le amministrazioni inadempienti rispetto alle disposizioni di cui al comma 6.

Copia dei suddetti prospetti verrà trasmessa anche alle ragionerie delle regioni.

Nei confronti dei tesorieri inadempienti su denuncia del direttore della ragioneria provinciale dello Stato, le amministrazioni potranno procedere alla risoluzione del contratto in corso.

Art. 15.

(Disposizioni speciali e transitorie per il monitoraggio dei conti pubblici)

1. Nelle more della realizzazione della banca dati di cui all'articolo 13, per le finalità di monitoraggio e controllo dei conti pubblici, le amministrazioni pubbliche, nonché gli altri enti e società per i quali è comunque previsto l'invio dei bilanci alle amministrazioni vigilanti, sono tenuti all'invio telematico alla Ragioneria generale dello Stato dei dati relativi ai bilanci di previsione, alle relative variazioni e ai conti consuntivi, nonché di tutte le informazioni necessarie alle verifiche di cui all'articolo 14 sulla base di schemi e modalità indicati con determina del Ragioniere generale dello Stato. Dalle disposizioni del presente comma sono esclusi gli enti e organismi pubblici territoriali e loro associazioni, nonché gli enti ed organismi dagli stessi vigilati.

2. A decorrere dalla data di pubblicazione della determina del Ragioniere generale dello Stato, non trovano più applicazione le modalità di cui all'articolo 32 del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 273, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2006, n. 51.

<p style="text-align: center;">Art.11-ter. (Copertura finanziaria delle leggi)</p> <p>1. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuove o maggiori spese indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. La copertura finanziaria delle leggi che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:</p>	<p style="text-align: center;">Art. 16.</p> <p>(Potenziamento del monitoraggio attraverso attività di revisori e sindaci)</p> <p>1. Al fine di dare attuazione alle prioritarie esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica di cui all'articolo 14, funzionali alla tutela dell'unità economica della Repubblica, ove non già prevista dalla normativa vigente, è assicurata la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche, con esclusione degli enti e organismi pubblici territoriali e, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 3-ter, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, degli enti ed organismi da questi ultimi vigilati, fermo restando il numero dei revisori e dei componenti del collegio.</p> <p>2. I collegi di cui al comma 1 devono riferire, nei verbali relativi alle verifiche effettuate, circa l'osservanza degli adempimenti previsti dalla presente legge e da direttive emanate dalle amministrazioni vigilanti.</p> <p style="text-align: center;">TITOLO V LA COPERTURA FINANZIARIA DELLE LEGGI</p> <p style="text-align: center;">Art. 17. (Copertura finanziaria delle leggi)</p> <p>1. In attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri indica espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, definendo una specifica clausola di salvaguardia, da redigere secondo i criteri di cui al comma 12, per la compensazione degli effetti che eccedano le previsioni medesime. In ogni caso la clausola di salvaguardia deve garantire la corrispondenza, anche dal punto di vista temporale, tra l'onere e la relativa copertura. La copertura finanziaria delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri, ovvero minori entrate, è determinata esclusivamente attraverso le seguenti modalità:</p>
--	--

<p>a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 11-<i>bis</i>, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;</p> <p>b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione della entrata delle risorse da utilizzare come copertura;</p> <p>c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuove e maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.</p>	<p>a) mediante utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali previsti dall'articolo 18, restando precluso sia l'utilizzo di accantonamenti del conto capitale per iniziative di parte corrente, sia l'utilizzo per finalità difformi di accantonamenti per regolazioni contabili e debitorie e per provvedimenti in adempimento di obblighi internazionali;</p> <p>b) mediante riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa; ove dette autorizzazioni fossero affluite in conti correnti o in contabilità speciali presso la Tesoreria statale, si procede alla contestuale iscrizione nello stato di previsione dell'entrata delle risorse da utilizzare come copertura;</p> <p>c) mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate; resta in ogni caso esclusa la copertura di nuovi o maggiori oneri di parte corrente attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti da entrate in conto capitale.</p> <p>2. Le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Qualora, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è allegata una relazione tecnica, predisposta ai sensi del comma 3, che dà conto della neutralità finanziaria del medesimo decreto ovvero dei nuovi o maggiori oneri da esso derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura.</p>
--	--

<p>2. I disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo e gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati da una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme da adottare con i regolamenti parlamentari.</p>	<p>3. Fermo restando quanto previsto dal comma 2, i disegni di legge, gli schemi di decreto legislativo, gli emendamenti di iniziativa governativa che comportino conseguenze finanziarie devono essere corredati di una relazione tecnica, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal Ministero dell'economia e delle finanze, sulla quantificazione delle entrate e degli oneri recati da ciascuna disposizione, nonché delle relative coperture, con la specificazione, per la spesa corrente e per le minori entrate, degli oneri annuali fino alla completa attuazione delle norme e, per le spese in conto capitale, della modulazione relativa agli anni compresi nel bilancio pluriennale e dell'onere complessivo in relazione agli obiettivi fisici previsti. Alla relazione tecnica è allegato un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Nella relazione sono indicati i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nella Decisione di cui all'articolo 10 ed eventuali successivi aggiornamenti.</p> <p>4. Ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica di cui al comma 3 evidenzia anche gli effetti di ciascuna disposizione sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni per la verifica del rispetto degli equilibri di finanza pubblica, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della stessa copertura finanziaria.</p>
---	---

<p>3. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 2 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati.</p> <p>4. I disegni di legge di iniziativa regionale e del CNEL devono essere corredati, a cura dei proponenti, da una relazione tecnica formulata nei modi previsti dal comma 2.</p> <p>5. Per le disposizioni legislative in materia pensionistica la relazione di cui ai commi 2 e 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. Per le disposizioni legislative recanti oneri a carico dei bilanci di enti appartenenti al settore pubblico allargato la relazione riporta la valutazione espressa dagli enti interessati.</p>	<p>5. Le Commissioni parlamentari competenti possono richiedere al Governo la relazione di cui al comma 3 per tutte le proposte legislative e gli emendamenti al loro esame ai fini della verifica tecnica della quantificazione degli oneri da essi recati. La relazione tecnica deve essere trasmessa nel termine indicato dalle medesime Commissioni in relazione all'oggetto e alla programmazione dei lavori parlamentari e, in ogni caso, entro trenta giorni dalla richiesta. Qualora il Governo non sia in grado di trasmettere la relazione tecnica entro il termine stabilito dalle Commissioni deve indicarne le ragioni. I dati devono essere trasmessi in formato telematico. I regolamenti parlamentari disciplinano gli ulteriori casi in cui il Governo è tenuto alla presentazione della relazione tecnica di cui al comma 3.</p> <p>6. I disegni di legge di iniziativa regionale e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) devono essere corredati, a cura dei proponenti, di una relazione tecnica formulata secondo le modalità di cui al comma 3.</p> <p>7. Per le disposizioni legislative in materia pensionistica e di pubblico impiego, la relazione di cui al comma 3 contiene un quadro analitico di proiezioni finanziarie, almeno decennali, riferite all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e al comparto di riferimento. Per le disposizioni legislative in materia di pubblico impiego, la relazione contiene i dati sul numero dei destinatari, sul costo unitario, sugli automatismi diretti e indiretti che ne conseguono fino alla loro completa attuazione, nonché sulle loro correlazioni con lo stato giuridico ed economico di categorie o fasce di dipendenti pubblici omologabili. In particolare per il comparto scuola sono indicati anche le ipotesi demografiche e di flussi migratori assunte per l'elaborazione delle previsioni della popolazione scolastica, nonché ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni. Per le disposizioni corredate di clausole di neutralità finanziaria, la relazione tecnica riporta i dati e gli elementi idonei a suffragare l'ipotesi di invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, anche attraverso l'indicazione dell'entità delle risorse già esistenti e delle somme già stanziare in bilancio, utilizzabili per le</p>
--	---

<p>6. Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette al Parlamento una relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. La Corte riferisce, inoltre, su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti nelle modalità previste dai Regolamenti parlamentari, sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega.</p> <p>6-<i>bis</i>. Le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data.</p> <p>6-<i>ter</i>. Per le Amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie provinciali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni di cui al comma 6-<i>bis</i>. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali gli organi interni di revisione e di controllo provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza e segnalazione al Parlamento e al Ministero dell'economia e delle finanze.</p>	<p>finalità indicate dalle disposizioni medesime.</p> <p>La relazione tecnica fornisce altresì i dati e gli elementi idonei a consentire la verifica della congruità della clausola di salvaguardia di cui al comma 1 sulla base dei requisiti indicati dal comma 12.</p> <p>8. La relazione tecnica di cui ai commi 3 e 5 e il prospetto riepilogativo di cui al comma 3 sono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.</p> <p>9. Ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Nella medesima relazione la Corte dei conti riferisce sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato e sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie di tali decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega</p> <p>10. Le disposizioni che comportano nuove o maggiori spese hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi. Con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, da pubblicare nella <i>Gazzetta Ufficiale</i>, è accertato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa. Le disposizioni recanti espresse autorizzazioni di spesa cessano di avere efficacia a decorrere dalla data di pubblicazione del decreto per l'anno in corso alla medesima data.</p> <p>11. Per le amministrazioni dello Stato, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni di cui al comma 10. Per gli enti ed organismi pubblici non territoriali gli organi di revisione e di controllo provvedono agli analoghi adempimenti di vigilanza, dandone completa informazione al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.</p>
--	--

7. Qualora nel corso dell'attuazione di leggi si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di spesa o di entrata indicate dalle medesime leggi al fine della copertura finanziaria, il Ministro competente ne dà notizia tempestivamente al Ministro dell'economia e delle finanze, il quale, anche ove manchi la predetta segnalazione, riferisce al Parlamento con propria relazione e assume le conseguenti iniziative legislative. La relazione individua le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi. Il Ministro dell'economia e delle finanze può altresì promuovere la procedura di cui al presente comma allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati dal Documento di programmazione economico-finanziaria e da eventuali aggiornamenti, come approvati dalle relative risoluzioni parlamentari. La stessa procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri.

12. La clausola di salvaguardia di cui al comma 1 deve essere effettiva e automatica. Essa deve indicare le misure di riduzione delle spese o di aumenti di entrata, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni indicate dalle leggi al fine della copertura finanziaria. In tal caso, sulla base di apposito monitoraggio, il Ministro dell'economia e delle finanze adotta, sentito il Ministro competente, le misure indicate nella clausola di salvaguardia e riferisce alle Camere con apposita relazione. La relazione espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri autorizzati dalle predette leggi.

13. Il Ministro dell'economia e delle finanze, allorché riscontri che l'attuazione di leggi rechi pregiudizio al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative al fine di assicurare il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. La medesima procedura è applicata in caso di sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte costituzionale recanti interpretazioni della normativa vigente suscettibili di determinare maggiori oneri, fermo restando quanto disposto in materia di personale dall'articolo 61 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

14. Le disposizioni contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio indicano anche le missioni di spesa e i relativi programmi interessati.

<p style="text-align: center;">Art. 11 bis. (Fondi speciali)</p>	<p style="text-align: center;">Art. 18. (Fondi speciali)</p>
<p>1. La legge finanziaria in apposita norma prevede gli importi dei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi del documento di programmazione finanziaria deliberato dal Parlamento. In tabelle allegate alla legge finanziaria sono indicate, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale, le somme destinate alla copertura dei predetti provvedimenti legislativi ripartiti per Ministeri e per programmi. Nella relazione illustrativa del disegno di legge finanziaria, con apposite note, sono indicati i singoli provvedimenti legislativi che motivano lo stanziamento proposto per ciascun Ministero e per i singoli programmi. I fondi speciali di cui al presente comma sono iscritti nello stato di previsione del Ministero del tesoro in appositi capitoli la cui riduzione, ai fini della integrazione per competenza e cassa di capitoli esistenti o di nuovi capitoli, può avvenire solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che li utilizzano.</p> <p>2. Gli importi previsti nei fondi di cui al comma 1 rappresentano il saldo fra accantonamenti di segno positivo per nuove o maggiori spese o riduzioni di entrate e accantonamenti di segno negativo per riduzioni di spese o incremento di entrate. Gli accantonamenti di segno negativo sono collegati mediante apposizione della medesima lettera alfabetica, ad uno o più accantonamenti di segno positivo o parte di essi, la cui utilizzazione resta subordinata all'entrata in vigore del provvedimento legislativo relativo al corrispondente accantonamento di segno negativo e comunque nei limiti della minore spesa o delle maggiori entrate da essi previsti per ciascuno degli anni considerati. A seguito dell'approvazione dei provvedimenti legislativi relativi ad accantonamenti negativi, con decreto del Ministro del tesoro, gli importi derivanti da riduzioni di spesa o incrementi di entrata sono</p>	<p>1. La legge di stabilità prevede gli importi dei fondi speciali destinati alla copertura finanziaria di provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale ed in particolare di quelli correlati al perseguimento degli obiettivi indicati nella Decisione di cui all'articolo 10. In tabelle allegate alla legge di stabilità sono indicate, distintamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale, le somme destinate alla copertura dei predetti provvedimenti legislativi ripartite per Ministeri. Nella relazione illustrativa del disegno di legge di stabilità, con apposite note, sono indicati i singoli provvedimenti legislativi che motivano lo stanziamento proposto per ciascun Ministero. I fondi speciali di cui al presente comma sono iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze in appositi fondi la cui riduzione, ai fini della integrazione per competenza e cassa di programmi esistenti o di nuovi programmi, può avvenire solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che li utilizzano.</p>

portati rispettivamente in diminuzione ai pertinenti capitoli di spesa ovvero in aumento dell'entrata del bilancio e correlativamente assegnati in aumento alle dotazioni dei fondi di cui al comma 1.

3. Gli accantonamenti di segno negativo possono essere previsti solo nel caso in cui i corrispondenti progetti di legge siano stati presentati alle Camere.

4. Le quote dei fondi di cui al presente articolo non possono essere utilizzate per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura finanziaria di provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, salvo che essi riguardino spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del Paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria.

5. Le quote dei fondi speciali di parte corrente e, se non corrispondono a progetti di legge già approvati da un ramo del Parlamento, di quelli di parte capitale non utilizzate entro l'anno cui si riferiscono costituiscono economie di bilancio. Nel caso di spese corrispondenti ad obblighi internazionali ovvero ad obbligazioni risultanti dai contratti o dai provvedimenti di cui al comma 3, lettera *h*), dell'articolo 11, la copertura finanziaria prevista per il primo anno resta valida anche dopo il termine di scadenza dell'esercizio a cui si riferisce purché il provvedimento risulti presentato alle Camere entro l'anno ed entri in vigore entro il termine di scadenza dell'anno successivo. Le economie di spesa da utilizzare a tal fine nell'esercizio successivo formano oggetto di appositi elenchi trasmessi alle Camere a cura del Ministro del tesoro entro il 25 gennaio; detti elenchi vengono allegati al conto consuntivo del Ministero del tesoro. In tal caso, le nuove o maggiori spese derivanti dal perfezionamento dei relativi provvedimenti legislativi sono comunque iscritte nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale entrano in vigore i provvedimenti stessi e sono portate in aumento dei limiti dei saldi previsti dal comma 3, lettera *b*), dell'articolo 11.

2. Le quote dei fondi di cui al presente articolo non possono essere utilizzate per destinazioni diverse da quelle previste nelle relative tabelle per la copertura finanziaria di provvedimenti adottati ai sensi dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, salvo che essi riguardino spese di primo intervento per fronteggiare calamità naturali o improrogabili esigenze connesse alla tutela della sicurezza del Paese o situazioni di emergenza economico-finanziaria.

3. Le quote dei fondi speciali di parte corrente e, se non corrispondono a disegni di legge già approvati da un ramo del Parlamento, di quelli di parte capitale non utilizzate entro l'anno cui si riferiscono, costituiscono economie di bilancio. Nel caso di spese corrispondenti ad obblighi internazionali, la copertura finanziaria prevista per il primo anno resta valida anche dopo il termine di scadenza dell'esercizio cui si riferisce purché il provvedimento risulti presentato alle Camere entro l'anno ed entri in vigore entro il termine di scadenza dell'anno successivo. Le economie di spesa da utilizzare a tal fine nell'esercizio successivo formano oggetto di appositi elenchi trasmessi alle Camere a cura del Ministro dell'economia e delle finanze entro il 25 gennaio; detti elenchi vengono allegati al conto consuntivo del Ministero dell'economia e delle finanze. In tal caso, le nuove o maggiori spese derivanti dal perfezionamento dei relativi provvedimenti legislativi sono comunque iscritte nel bilancio dell'esercizio nel corso del quale entrano in vigore i provvedimenti stessi e sono portate in aumento dei limiti dei saldi previsti dall'articolo 11, comma 3, lettera *a*).

<p style="text-align: center;">Art. 27.</p> <p style="text-align: center;">(Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico allargato)</p> <p>Le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci degli enti di cui al precedente articolo 25 devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.</p> <p style="text-align: center;">Art. 1</p> <p style="text-align: center;">(Anno finanziario)</p> <p>La gestione finanziaria dello Stato si svolge in base al bilancio annuale di previsione. Tale bilancio è redatto in termini di competenza e cassa. L'unità temporale della gestione è l'anno finanziario che comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 19.</p> <p style="text-align: center;">(Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico)</p> <p>1. Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.</p> <p>2. Ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano sono tenute a indicare la copertura finanziaria alle leggi che prevedano nuovi o maggiori oneri a carico della loro finanza e della finanza di altre amministrazioni pubbliche anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite. A tal fine utilizzano le metodologie di copertura previste dall'articolo 17.</p> <p style="text-align: center;">TITOLO VI</p> <p style="text-align: center;">IL BILANCIO DELLO STATO</p> <p style="text-align: center;">Capo I</p> <p style="text-align: center;">BILANCIO DI PREVISIONE DELLO STATO</p> <p style="text-align: center;">Art. 20.</p> <p style="text-align: center;">(Anno finanziario)</p> <p>1. La gestione finanziaria dello Stato si svolge in base al bilancio annuale di previsione redatto in termini di competenza e cassa.</p> <p>2. L'unità temporale della gestione è l'anno finanziario che comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre dello stesso anno.</p>
---	---

Art. 2. (Bilancio annuale di previsione)	Art. 21. (Bilancio di previsione)
<p>1. Il progetto di bilancio annuale di previsione a legislazione vigente è formato sulla base dei criteri e parametri indicati, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come deliberato dal Parlamento.</p> <p>2. Il progetto di bilancio annuale di previsione è articolato, per l'entrata e per la spesa, in unità previsionali di base, stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa, cui è affidata la relativa gestione. Le unità previsionali sono determinate con riferimento ad aree omogenee di attività, anche a carattere strumentale, in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero.</p> <p>3. Per ogni unità previsionale di base sono indicati:</p> <p>a) l'ammontare presunto dei residui attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce;</p> <p>b) l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell'anno cui il bilancio si riferisce;</p>	<p>1. Il disegno di legge del bilancio annuale di previsione è formato sulla base della legislazione vigente, tenuto conto dei parametri indicati, ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera a), nella Decisione di cui al medesimo articolo 10.</p> <p>2. Il disegno di legge del bilancio di previsione espone per l'entrata e, per ciascun Ministero, per la spesa le unità di voto parlamentare determinate con riferimento rispettivamente alla tipologia di entrata e ad aree omogenee di attività. Per la spesa, le unità di voto sono costituite dai programmi quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa. La realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.</p> <p>I programmi sono univocamente raccordati alla nomenclatura COFOG (<i>Classification of the functions of government</i>) di secondo livello. Nei casi in cui ciò non accada perché il programma corrisponde in parte a due o più funzioni COFOG di secondo livello, deve essere indicata la relativa percentuale di attribuzione da calcolare sulla base dell'ammontare presunto dei capitoli di diversa finalizzazione ricompresi nel programma.</p> <p>3. In relazione ad ogni singola unità di voto sono indicati:</p> <p>a) l'ammontare presunto dei residui attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce;</p> <p>b) l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell'anno cui il bilancio si riferisce;</p> <p>c) le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale;</p>

<p>c) l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce, senza distinzione fra operazioni in conto competenza ed in conto residui. Si intendono per incassate le somme versate in Tesoreria e per pagate le somme erogate dalla Tesoreria.</p> <p>4. Le somme comprese in ciascuna unità previsionale di base sono suddivise, relativamente alla spesa, in spese correnti, con enucleazione delle spese di personale, e spese di investimento, con enucleazione delle spese di investimento destinate alle regioni in ritardo di sviluppo ai sensi dei regolamenti dell'Unione europea.</p>	<p>d) l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce, senza distinzione fra operazioni in conto competenza ed in conto residui. Si intendono per incassate le somme versate in Tesoreria e per pagate le somme erogate dalla Tesoreria.</p> <p>4. Nell'ambito delle dotazioni previste in relazione a ciascun programma di cui al comma 2 sono distinte le spese correnti, con indicazione delle spese di personale, e le spese d'investimento. Sino all'esercizio della delega di cui all'articolo 40, in appositi allegati agli stati di previsione della spesa, sono indicate, per ciascun programma, per macroaggregato e distinte per capitolo, le spese rimodulabili e quelle non rimodulabili.</p> <p>5. Nell'ambito di ciascun programma le spese si ripartiscono in:</p> <p>a) spese non rimodulabili;</p> <p>b) spese rimodulabili.</p> <p>6. Le spese non rimodulabili di cui al comma 5, lettera a), sono quelle per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione. Esse corrispondono alle spese definite «oneri inderogabili», in quanto vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa.</p> <p>7. Le spese rimodulabili di cui al comma 5, lettera b), si dividono in:</p> <p>a) fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;</p>
---	--

<p>4-<i>bis</i>. Formano oggetto di approvazione parlamentare solo le previsioni di cui alle lettere <i>b)</i> e <i>c)</i> del comma 3. Le previsioni di spesa di cui alle medesime lettere costituiscono il limite per le autorizzazioni, rispettivamente, di impegno e di pagamento. Con appositi riassunti a corredo di ciascuno stato di previsione della spesa, le autorizzazioni relative ad ogni unità previsionale di base sono riepilogate secondo l'analisi economica e funzionale. Entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio i Ministri assegnano le risorse ai dirigenti generali responsabili della gestione.</p> <p>4-<i>ter</i>. Il bilancio annuale di previsione, oggetto di un unico disegno di legge, è costituito dallo stato di previsione dell'entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri, con le allegate appendici dei bilanci delle aziende ed amministrazioni autonome, e dal quadro generale riassuntivo.</p> <p>4-<i>quater</i>. Ciascuno stato di previsione è illustrato da una nota preliminare ed integrato da un allegato tecnico. Nelle note preliminari della spesa sono indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, con particolare riguardo alla spesa corrente di carattere discrezionale che presenta tassi di variazione significativamente diversi da quello indicato per le spese correnti nel Documento di programmazione economico-finanziaria deliberato dal Parlamento. I criteri per determinare la significatività degli scostamenti sono indicati nel Documento medesimo. Nelle note preliminari della spesa sono altresì indicati gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Nell'allegato tecnico sono indicati, disaggregati per capitolo, i contenuti di ciascuna</p>	<p><i>b)</i> spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.</p> <p>8. Le spese di cui al comma 7, lettera <i>a)</i>, sono rimodulabili ai sensi dell'articolo 23, comma 3.</p> <p>9. Formano oggetto di approvazione parlamentare solo le previsioni di cui alle lettere <i>b)</i>, <i>c)</i> e <i>d)</i> del comma 3. Le previsioni di spesa di cui alle lettere <i>b)</i> e <i>d)</i> costituiscono, rispettivamente, i limiti per le autorizzazioni di impegno e di pagamento.</p> <p>10. Il bilancio di previsione, oggetto di un unico disegno di legge, è costituito dallo stato di previsione dell'entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri, con le allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome, e dal quadro generale riassuntivo con riferimento al triennio.</p> <p>11. Ciascuno stato di previsione riporta i seguenti elementi informativi, da aggiornare al momento dell'approvazione della legge di bilancio per le lettere <i>a)</i>, <i>b)</i>, <i>c)</i>, <i>d)</i> ed <i>e)</i>:</p> <p><i>a)</i> la nota integrativa al bilancio di previsione. Per le entrate, oltre a contenere i criteri per la previsione relativa alle principali imposte e tasse, essa specifica, per ciascun titolo, la quota non avente carattere ricorrente e quella avente carattere ricorrente, nonché gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti. Per la spesa, si compone di due sezioni:</p>
---	--

<p>unità previsionale e il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa, con il rinvio alle relative disposizioni legislative, nonché i tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione. Nella nota preliminare dello stato di previsione dell'entrata sono specificatamente illustrati i criteri per la previsione delle entrate relative alle principali imposte e tasse e, per ciascun titolo, la quota non avente carattere ricorrente, nonché, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, gli effetti connessi alle</p> <p>disposizioni normative introdotte nell'esercizio recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti. La nota preliminare di ciascuno stato di previsione espone, inoltre, in apposito allegato, le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale.</p>	<p>1) la prima sezione, concernente il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma ed i relativi indicatori di risultato, riporta le informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera, illustra le priorità politiche, espone le attività e indica gli obiettivi riferiti a ciascun programma di spesa, che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo. A tal fine il documento indica le risorse destinate alla realizzazione dei predetti obiettivi e riporta gli indicatori di realizzazione ad essi riferiti, nonché i criteri e i parametri utilizzati per la loro quantificazione, evidenziando il collegamento tra i predetti indicatori e parametri e il sistema di indicatori e obiettivi adottati da ciascuna amministrazione per le valutazioni previste dalla legge 4 marzo 2009, n. 15, e dai successivi decreti attuativi. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuati i criteri e le metodologie per la definizione degli indicatori di realizzazione contenuti nella nota integrativa;</p>
--	---

<p>4-quinquies. In apposito allegato allo stato di previsione, le unità previsionali di base sono ripartite in capitoli, ai fini della gestione e della rendicontazione. I capitoli sono determinati in relazione al rispettivo oggetto per l'entrata e secondo il contenuto economico e funzionale per la spesa. La ripartizione è effettuata con decreto del Ministro del tesoro d'intesa con le amministrazioni interessate. Su proposta del dirigente responsabile, con decreti del Ministro competente, da comunicare, anche con evidenze informatiche, al Ministro del tesoro e alle Commissioni parlamentari competenti, possono essere effettuate variazioni compensative tra capitoli della medesima unità previsionale, fatta eccezione per le autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito e per quelle direttamente regolate con legge. Al fine di favorire una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse destinate agli investimenti e di consentire la determinazione delle dotazioni di cassa e di competenza in misura tale da limitare la formazione di residui di stanziamento, possono essere effettuate variazioni compensative, nell'ambito della stessa unità previsionale di base, di conto capitale, anche tra stanziamenti disposti da leggi diverse, a condizione che si tratti di leggi che finanzino o rfinanzino lo stesso intervento. Sono escluse le variazioni compensative fra le unità di spesa oggetto della deliberazione parlamentare. La legge di assestamento del bilancio o eventuali ulteriori provvedimenti legislativi di variazione possono autorizzare compensazioni tra le diverse unità previsionali</p>	<p>2) la seconda sezione, relativa ai programmi e alle corrispondenti risorse finanziarie, illustra il contenuto di ciascun programma di spesa e i criteri di formulazione delle previsioni, con riguardo in particolare alle varie tipologie di spesa e ai relativi riferimenti legislativi, con indicazione dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale;</p> <p>b) una scheda illustrativa di ogni programma e delle leggi che lo finanziano, con indicazione dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale, con l'articolazione per le categorie di spesa di cui ai commi 4, 5, 6 e 7. Nella stessa scheda sono contenute tutte le informazioni e i dati relativi alle spese di funzionamento, ivi comprese quelle del personale, necessarie all'attuazione del programma, nonché gli interventi programmati, con separata indicazione delle spese correnti e di quelle in conto capitale. Tali schede sono aggiornate semestralmente in modo da tenere conto dell'eventuale revisione dell'attribuzione dei programmi e delle relative risorse ai Ministeri nonché delle modifiche apportate alle previsioni iniziali del programma attraverso le variazioni di bilancio adottate in corso d'anno ai sensi delle disposizioni normative vigenti. Le variazioni rispetto alle previsioni iniziali sono analiticamente motivate anche in relazione alla loro tipologia e natura. Il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette le schede al Parlamento entro trenta giorni dalla fine del semestre di riferimento;</p> <p>c) per ogni programma l'elenco dei capitoli, articoli e relativi stanziamenti;</p> <p>d) per ogni programma un riepilogo delle dotazioni secondo l'analisi economica e funzionale;</p>
---	--

<p>4-sexies. Le modifiche apportate al bilancio nel corso della discussione parlamentare, con apposita nota di variazioni, formano oggetto di ripartizione in capitoli, fino all'approvazione della legge di bilancio.</p>	<p>e) una scheda illustrativa dei capitoli recanti i fondi settoriali correlati alle principali politiche pubbliche di rilevanza nazionale, nella quale sono indicati i corrispondenti stanziamenti previsti dal bilancio triennale, il riepilogo analitico dei provvedimenti legislativi e amministrativi che hanno determinato i suddetti stanziamenti e le relative variazioni, e gli interventi previsti a legislazione vigente a valere su detti fondi, con separata indicazione delle spese correnti e di quelle in conto capitale. La scheda di cui alla presente lettera è aggiornata semestralmente in modo da tenere conto delle modifiche apportate agli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio con le variazioni di bilancio adottate in corso d'anno. Le variazioni rispetto alle previsioni iniziali indicano analiticamente i provvedimenti legislativi e amministrativi ai quali sono correlate le variazioni di cui al secondo periodo. Il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette le schede al Parlamento entro trenta giorni dalla fine del semestre di riferimento;</p> <p>f) il <i>budget</i> dei costi della relativa amministrazione. Le previsioni economiche sono rappresentate secondo le voci del piano dei conti, distinte per programmi e per centri di costo. Il <i>budget</i> espone le previsioni formulate dai centri di costo dell'amministrazione ed include il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche alle previsioni finanziarie di bilancio.</p> <p>12. Le modifiche apportate al bilancio nel corso della discussione parlamentare formano oggetto di apposita nota di variazioni.</p>
--	---

<p>5. Il Ministro del bilancio e della programmazione economica presenta al Parlamento una relazione, allegata al disegno di legge di approvazione del bilancio di previsione, con motivata indicazione programmatica sulla destinazione alle aree depresse del territorio nazionale, di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto-legge 8 febbraio 1995, n. 32, convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104, e alle aree destinatarie degli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, in conformità della normativa comunitaria, nonché alle aree montane, delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per gli interventi di rispettiva competenza nell'ammontare totale e suddiviso per regioni.</p> <p>6. In apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa sono esposte, per unità previsionali di base, le risorse destinate alle aree previste dal comma 5, relativamente alle spese correnti per il personale in attività di servizio e per trasferimenti, nonché per tutte le spese in conto capitale, con esclusione delle erogazioni per finalità non produttive.</p> <p>7. L'approvazione dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa, del totale generale della spesa e del quadro generale riassuntivo è disposta, nell'ordine, con distinti articoli del disegno di legge, con riferimento sia alle dotazioni di competenza che a quelle di cassa.</p> <p>8. L'approvazione dei fondi previsti dagli articoli 7, 8 e 9 è disposta con apposite norme.</p> <p>9. Con apposita norma della legge che approva il bilancio di previsione dello Stato è annualmente stabilito, in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale, effettuata ai sensi dell'articolo 15, terzo comma, l'importo massimo di emissione di titoli pubblici, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare.</p>	<p>7 aprile 1995, n. 104, e alle aree destinatarie degli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, in conformità alla normativa comunitaria, nonché alle aree montane, delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per gli interventi di rispettiva competenza nell'ammontare totale e suddiviso per regioni.</p> <p>14. L'approvazione dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa e dei totali generali della spesa nonché del quadro generale riassuntivo è disposta, nell'ordine, con distinti articoli del disegno di legge, con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa.</p> <p>15. L'approvazione dei fondi previsti dagli articoli 26, 27, 28 e 29 è disposta con apposite norme.</p> <p>16. Con apposita norma della legge che approva il bilancio di previsione dello Stato è annualmente stabilito, in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale, effettuata ai sensi dell'articolo 10, comma 2, lettera c), l'importo massimo di emissione di titoli dello Stato, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare.</p>
---	---

<p style="text-align: center;">Art. 19. (Annessi)</p> <p>Agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri sono annessi, secondo le rispettive competenze, i conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.</p> <p style="text-align: center;">Art. 4 (Bilancio pluriennale)</p> <p>1. Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato in termini di competenza dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, in coerenza con le regole e gli obiettivi indicati nel documento di programmazione economico-finanziaria, e copre un periodo non inferiore a tre anni. Il bilancio pluriennale espone separatamente:</p> <p>a) l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente (bilancio pluriennale a legislazione vigente);</p> <p>b) le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese tenendo conto degli effetti degli interventi programmati nel documento di programmazione economico-finanziaria (bilancio pluriennale programmatico).</p> <p>2. Il bilancio pluriennale è redatto per unità previsionali di entrata e di spesa; nell'ambito di quest'ultima vengono evidenziati i trasferimenti correnti e di conto capitale verso i principali settori di spesa decentrata. Il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate ed è aggiornato annualmente.</p>	<p>17. Alla data di entrata in vigore della legge di bilancio, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le amministrazioni interessate, le unità di voto parlamentare sono ripartite in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione. Entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio i Ministri assegnano le risorse ai responsabili della gestione. Viene altresì data informazione del raccordo tra il bilancio di previsione dello Stato approvato e il sistema di contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione.</p> <p>18. Agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri sono annessi, secondo le rispettive competenze, i conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.</p> <p style="text-align: center;">Art. 22. (Bilancio pluriennale)</p> <p>1. Il bilancio pluriennale di previsione è elaborato dal Ministro dell'economia e delle finanze, in coerenza con gli obiettivi indicati nella Decisione di cui all'articolo 10, e copre un periodo di tre anni. Il bilancio pluriennale, redatto in base alla legislazione vigente per missioni e programmi, in termini di competenza e di cassa, espone separatamente:</p> <p>a) l'andamento delle entrate e delle spese in base alla legislazione vigente - bilancio pluriennale a legislazione vigente, di cui all'articolo 21;</p> <p>b) le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese tenendo conto degli effetti degli interventi programmati nella Decisione di cui all'articolo 10 - bilancio pluriennale programmatico.</p> <p>2. Il bilancio pluriennale di cui al comma 1 è integrato con gli effetti della legge di stabilità. Esso non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate ed è aggiornato annualmente.</p>
--	---

<p>3. Nelle note preliminari che illustrano le previsioni complessive del bilancio pluriennale, devono essere motivate le eventuali variazioni rispetto alle previsioni contenute nel precedente bilancio pluriennale, indicando le variazioni derivanti dagli andamenti tendenziali dell'economia e quelle derivanti dagli interventi programmatici.</p> <p>4. Il bilancio pluriennale è approvato con apposito articolo del disegno di legge di bilancio.</p> <p>La versione prevista alla lettera a) del comma 1 è integrata con gli effetti della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica eventualmente già approvati</p> <p style="text-align: center;">4-bis. (Formazione del bilancio)</p> <p>1. In sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei dirigenti responsabili della gestione delle singole unità previsionali, gli obiettivi e i programmi di ciascun Dicastero. Successivamente il Ministro del tesoro valuta gli oneri delle funzioni e dei servizi istituzionali, nonché quelli dei programmi e dei progetti presentati dall'amministrazione interessata, con riferimento alle singole unità previsionali. Nella stessa sede, esamina altresì lo stato di attuazione dei programmi in corso, ai fini della proposta di conservazione in bilancio come residui delle somme già stanziata per spese in conto capitale e non impegnate. Infine, il Ministro del tesoro predispose il progetto di bilancio di previsione.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 23. (Formazione del bilancio)</p> <p>1. In sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, tenuto conto delle istruzioni fornite annualmente con apposita circolare dal Ministero dell'economia e delle finanze, i Ministri indicano, anche sulla base delle proposte dei responsabili della gestione dei programmi, gli obiettivi di ciascun Dicastero e quantificano le risorse necessarie per il loro raggiungimento anche mediante proposte di rimodulazione delle stesse risorse tra programmi appartenenti alla medesima missione di spesa. Le proposte sono formulate sulla base della legislazione vigente, con divieto di previsioni basate sul mero calcolo della spesa storica incrementale.</p> <p>2. Il Ministro dell'economia e delle finanze valuta successivamente la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la loro realizzazione, tenendo anche conto dello stato di attuazione dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia e di efficienza della spesa. A tal fine il Ministro dell'economia e delle finanze tiene conto anche delle risultanze illustrate nella nota integrativa al rendiconto di cui all'articolo 35, comma 2, delle risultanze delle attività di analisi dei nuclei di cui all'articolo 39, comma 1, nonché del Rapporto di cui all'articolo 41.</p>
--	---

<p style="text-align: center;">Art. 5. (Integrità, universalità ed unità del bilancio)</p> <p>1. I criteri dell'integrità, dell'universalità e dell'unità del bilancio dello Stato costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione.</p> <p>2. Sulla base del criterio dell'integrità, tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse. Parimenti, tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate.</p> <p>3. Sulla base dei criteri dell'universalità e dell'unità, è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati dalla legge di riordino complessivo della materia.</p> <p>4. È vietata altresì l'assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali, salvo i proventi e le quote di proventi riscossi per conto di enti, le oblazioni e simili, fatte a scopo determinato.</p> <p>5. Restano valide le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate.</p>	<p>3. Con il disegno di legge di bilancio, per motivate esigenze, possono essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. In apposito allegato allo stato di previsione della spesa sono indicate le autorizzazioni legislative di cui si propone la modifica e il corrispondente importo.</p> <p>4. Gli schemi degli stati di previsione di entrata e di spesa, verificati in base a quanto previsto al comma 2, formano il disegno di legge del bilancio a legislazione vigente predisposto dal Ministro dell'economia e delle finanze.</p> <p>5. La legge di bilancio è formata apportando al disegno di legge di cui al comma 4 le variazioni determinate dalla legge di stabilità.</p> <p style="text-align: center;">Art. 24. (Integrità, universalità ed unità del bilancio)</p> <p>1. I criteri dell'integrità, dell'universalità e dell'unità del bilancio dello Stato costituiscono profili attuativi dell'articolo 81 della Costituzione.</p> <p>2. Sulla base del criterio dell'integrità, tutte le entrate devono essere iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione e di altre eventuali spese ad esse connesse. Parimenti, tutte le spese devono essere iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate.</p> <p>3. Sulla base dei criteri dell'universalità e dell'unità, è vietato gestire fondi al di fuori del bilancio, ad eccezione dei casi consentiti e regolati in base all'articolo 40, comma 2, lettera p).</p> <p>4. È vietata altresì l'assegnazione di qualsiasi provento per spese o erogazioni speciali, salvo i proventi e le quote di proventi riscossi per conto di enti, le oblazioni e simili, fatte a scopo determinato.</p> <p>5. Restano valide le disposizioni legislative che prevedono la riassegnazione ai capitoli di spesa di particolari entrate.</p>
--	---

<p style="text-align: center;">Art. 6. (Classificazione delle entrate e delle spese)</p> <p>Le entrate dello Stato sono ripartite in:</p> <p>a) titoli, a seconda che siano di natura tributaria, extratributaria o che provengano dall'alienazione e dall'ammortamento di beni patrimoniali, dalla riscossione di crediti o dall'accensione di prestiti;</p> <p>b) unità previsionali di base, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti;</p> <p>c) categorie, secondo la natura dei cespiti;</p> <p>d) capitoli, secondo il rispettivo oggetto, ai fini della rendicontazione.</p> <p>Le spese dello Stato sono ripartite in:</p> <p>a) funzioni-obiettivo, individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini;</p>	<p style="text-align: center;">Capo II LE ENTRATE E LE SPESE DELLO STATO Art. 25. (Classificazione delle entrate e delle spese)</p> <p>1. Le entrate dello Stato sono ripartite in:</p> <p>a) titoli, a seconda che siano di natura tributaria, extratributaria o che provengano dall'alienazione e dall'ammortamento di beni patrimoniali, dalla riscossione di crediti o dall'accensione di prestiti;</p> <p>b) ricorrenti e non ricorrenti, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata ad uno o più esercizi;</p> <p>c) tipologia, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti;</p> <p>d) categorie, secondo la natura dei cespiti;</p> <p>e) capitoli, eventualmente suddivisi in articoli secondo il rispettivo oggetto, ai fini della rendicontazione.</p> <p>2. Le spese dello Stato sono ripartite in:</p> <p>a) missioni, come definite all'articolo 21, comma 2, terzo periodo;</p>
---	---

<p>b) unità previsionali di base. Ai fini dell'approvazione parlamentare le unità previsionali di base sono suddivise in unità relative alla spesa corrente e unità relative alla spesa in conto capitale. Le unità relative alla spesa corrente sono suddivise in unità relative alle spese di funzionamento e unità per interventi. In autonome previsioni sono esposti il rimborso di prestiti e gli oneri di ammortamenti. A fini conoscitivi le unità relative alla spesa di conto capitale comprendono le partite che attengono agli investimenti diretti e indiretti, alle partecipazioni azionarie e ai conferimenti nonché ad operazioni per concessioni di crediti; le unità di parte corrente per spese di funzionamento, con enucleazione degli oneri di personale, nonché quelle per interventi comprendono tutte le altre spese;</p> <p>c) capitoli, secondo l'oggetto, il contenuto economico e funzionale della spesa riferito alle categorie e funzioni di cui al terzo comma, nonché secondo il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa medesima. I capitoli costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione.</p> <p>In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro viene presentato un quadro contabile da cui risultino:</p> <p>a) le categorie in cui viene classificata la spesa di bilancio secondo l'analisi economica;</p> <p>b) le funzioni-obiettivo di primo e secondo livello in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale. Le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione.</p>	<p>b) programmi, ai fini dell'approvazione parlamentare. I programmi, come definiti all'articolo 21, comma 2, secondo periodo, sono suddivisi in macroaggregati per spese di funzionamento, per interventi, per trattamenti di quiescenza e altri trattamenti integrativi o sostitutivi di questi ultimi, per oneri del debito pubblico, per oneri comuni di parte corrente, per investimenti e per oneri comuni in conto capitale. In autonome previsioni è esposto il rimborso di passività finanziarie;</p> <p>c) capitoli, secondo l'oggetto della spesa. I capitoli, classificati secondo il contenuto economico e funzionale, costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione e possono essere ripartiti in articoli.</p> <p>3. La classificazione economica e quella funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale e dei relativi conti satellite per i conti del settore della pubblica amministrazione.</p> <p>4. In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è presentato un quadro contabile da cui risultino:</p> <p>a) le categorie in cui viene classificata la spesa di bilancio secondo l'analisi economica;</p> <p>b) le classi fino al terzo livello della classificazione COFOG in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale.</p>
---	--

<p>In appendice a tale quadro contabile appositi prospetti danno dimostrazione degli eventuali incroci tra i diversi criteri di ripartizione.</p> <p>La numerazione delle funzioni-obiettivo, delle unità previsionali di base, delle categorie e dei capitoli può essere anche discontinua in relazione alle necessità della codificazione meccanografica.</p> <p><i>In appositi allegati agli stati di previsione della spesa i capitoli sono analiticamente ripartiti in articoli, secondo le finalità, e sono adeguatamente motivate le variazioni annuali delle somme proposte per ciascun articolo.</i></p> <p>Nel quadro generale riassuntivo, con riferimento sia alle dotazioni di competenza che a quelle di cassa, è data distinta indicazione:</p> <p>1) del risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti («risparmio pubblico»);</p> <p>2) del risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni riguardanti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti, nonché la concessione e riscossione di crediti e l'accensione e rimborso di prestiti («indebitamento o accrescimento netto»);</p> <p>3) del risultato differenziale delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni di accensione e di rimborso di prestiti («saldo netto da finanziare o da impiegare»);</p> <p>4) del risultato differenziale fra il totale delle entrate finali e il totale delle spese («ricorso al mercato»).</p>	<p>5. In appendice al quadro contabile di cui al comma 4, appositi prospetti, da aggiornare, dandone informazione al Parlamento, dopo l'approvazione della legge di bilancio, illustrano gli incroci tra i diversi criteri di classificazione e il raccordo tra le classi COFOG e le missioni e i programmi, nonché tra il bilancio dello Stato e il sistema di contabilità nazionale. A tutti i capitoli e, al loro interno, a ciascun piano di gestione è attribuito il pertinente codice di classe COFOG e di categoria economica di terzo livello, escludendo l'applicazione di criteri di prevalenza.</p> <p>6. La numerazione delle unità di voto, delle categorie e dei capitoli può essere anche discontinua in relazione alle necessità della codificazione.</p> <p>7. Nel quadro generale riassuntivo, con riferimento sia alle dotazioni di competenza sia a quelle di cassa, è data distinta indicazione:</p> <p>a) del risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti («risparmio pubblico»);</p> <p>b) del risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni riguardanti le partecipazioni azionarie ed i conferimenti, nonché la concessione e la riscossione di crediti e l'accensione e rimborso di prestiti («indebitamento o accrescimento netto»);</p> <p>c) del risultato differenziale delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e da tutte le spese, escluse le operazioni di accensione e di rimborso di prestiti («saldo netto da finanziare o da impiegare»);</p> <p>d) del risultato differenziale fra il totale delle entrate finali e il totale delle spese («ricorso al mercato»).</p>
---	---

<p style="text-align: center;">Art. 7.</p> <p style="text-align: center;">(Fondo di riserva per le spese obbligatorie e di ordine)</p> <p>Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è istituito, nella parte corrente, un «Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine» le cui dotazioni sono annualmente determinate, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio.</p> <p>Con decreti del Ministro del tesoro, da registrarsi alla Corte dei conti, sono trasferite dal predetto fondo ed iscritte in aumento sia delle dotazioni di competenza che di cassa dei competenti capitoli le somme necessarie:</p> <p>1) per il pagamento dei residui passivi di parte corrente, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa;</p> <p>2) per aumentare gli stanziamenti dei capitoli di spesa aventi carattere obbligatorio o connessi con l'accertamento e la riscossione delle entrate.</p> <p>Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è allegato l'elenco dei capitoli di cui al precedente numero 2), da approvarsi, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 26.</p> <p style="text-align: center;">(Fondo di riserva per le spese obbligatorie)</p> <p>1. Nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, nella parte corrente, un «fondo di riserva per le spese obbligatorie» la cui dotazione è determinata, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio.</p> <p>2. Con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da registrare alla Corte dei conti, sono trasferite dal predetto fondo ed iscritte in aumento delle dotazioni sia di competenza sia di cassa dei competenti capitoli le somme necessarie per aumentare gli stanziamenti di spesa aventi carattere obbligatorio.</p> <p>3. Allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è allegato l'elenco dei capitoli di cui al comma 2, da approvare, con apposito articolo, con la legge del bilancio.</p>
<p style="text-align: center;">Art. 8.</p> <p style="text-align: center;">(Fondo speciale per la riassegnazione di residui perenti delle spese in conto capitale)</p> <p>Nello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è istituito, nella parte in conto capitale, un «Fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa».</p>	<p style="text-align: center;">Art. 27.</p> <p style="text-align: center;">(Fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale)</p> <p>1. Nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze sono istituiti, nella parte corrente e nella parte in conto capitale, rispettivamente, un «fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa» e un «fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa», le cui dotazioni sono determinate, con apposito articolo, dalla legge del bilancio.</p>

<p style="text-align: center;">Art.9. (Fondo di riserva per le spese impreviste)</p> <p>Nello stato di previsione del Ministero del tesoro, è istituito, nella parte corrente, un «Fondo di riserva per le spese impreviste», per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui al precedente articolo 7 (punto 2), ed al successivo articolo 12 e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.</p> <p>Il trasferimento di somme dal predetto fondo e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio hanno luogo mediante decreti del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro del tesoro, da registrarsi alla Corte dei conti, e riguardano sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa dei capitoli interessati.</p> <p>Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro è allegato un elenco da approvarsi, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio, delle spese per le quali può esercitarsi la facoltà di cui al comma precedente.</p> <p>Alla legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui al secondo comma, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto ai prelevamenti dal fondo di cui al presente articolo.</p>	<p>2. Il trasferimento di somme dai fondi di cui al comma 1 e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio hanno luogo mediante decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da registrare alla Corte dei conti, e riguardano sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa dei capitoli interessati.</p> <p style="text-align: center;">Art. 28. (Fondo di riserva per le spese impreviste)</p> <p>1. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito, nella parte corrente, un «fondo di riserva per le spese impreviste» per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio, che non riguardino le spese di cui all'articolo 26 e che, comunque, non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.</p> <p>2. Il trasferimento di somme dal fondo di cui al comma 1 e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio hanno luogo mediante decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da registrare alla Corte dei conti, e riguardano sia le dotazioni di competenza sia quelle di cassa dei capitoli interessati.</p> <p>3. Allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze è allegato un elenco da approvare, con apposito articolo, con la legge del bilancio, delle spese per le quali si può esercitare la facoltà di cui al comma 2.</p> <p>4. Alla legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui al comma 2, con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto ai prelevamenti dal fondo di cui al presente articolo.</p>
--	--

Art. 9-bis.

(Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa)

1. Nello stato di previsione del Ministero del tesoro è istituito un «Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa», il cui stanziamento è annualmente determinato, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio.
2. Con decreto del Ministero del tesoro, su proposta del Ministro interessato, che ne dà contestuale comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, sono trasferite dal Fondo ed iscritte in aumento delle autorizzazioni di cassa dei capitoli iscritti negli stati di previsione delle amministrazioni statali le somme necessarie a provvedere ad eventuali deficienze delle dotazioni dei capitoli medesimi, ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica. In deroga all'articolo 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, i decreti sono trasmessi alla Corte dei conti al solo fine della parificazione del rendiconto generale dello Stato. I medesimi decreti di variazione sono trasmessi al Parlamento.

Art. 9 ter

(Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente)

- 1. Nello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è istituito il «Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente, di cui all'articolo 11, comma 3, lettera d), della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni e integrazioni», il cui ammontare è annualmente determinato dalla legge finanziaria.**
- 2. Con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su proposta del Ministro interessato, che ne dà contestuale comunicazione alle Commissioni parlamentari competenti, sono trasferite dal Fondo di cui al comma 1 ed iscritte in aumento delle autorizzazioni di spesa delle unità previsionali di base degli stati di previsione delle amministrazioni statali le somme necessarie a provvedere ad eventuali deficienze delle dotazioni delle**

Art. 29.

(Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa)

1. Nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un «fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa» il cui stanziamento è annualmente determinato, con apposito articolo, dalla legge del bilancio.
2. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro interessato, da comunicare alla Corte dei conti, sono trasferite dal fondo di cui al comma 1 ed iscritte in aumento delle autorizzazioni di cassa dei capitoli iscritti negli stati di previsione delle amministrazioni statali le somme necessarie a provvedere ad eventuali deficienze delle dotazioni dei capitoli medesimi, ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica. I decreti di variazione di cui al presente comma sono trasmessi al Parlamento.

<p>unità medesime, ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica.</p> <p style="text-align: center;">Art. 11-quater.</p> <p style="text-align: center;">(Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente)</p> <p>1. Le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva, l'onere per competenza relativo al primo anno di applicazione, nonché le quote di competenza attribuite a ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; la legge finanziaria può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, nei limiti dell'autorizzazione complessiva a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera c).</p> <p>2. Le amministrazioni e gli enti pubblici possono stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 1 ovvero nei limiti indicati nella legge finanziaria. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 30.</p> <p style="text-align: center;">(Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente)</p> <p>1. Le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva, l'onere per competenza relativo al primo anno di applicazione, nonché le quote di competenza attribuite a ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale; la legge di stabilità può annualmente rimodulare le quote previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale, nei limiti dell'autorizzazione complessiva ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera e).</p> <p>2. Le amministrazioni pubbliche possono stipulare contratti o comunque assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 1 ovvero nei limiti indicati nella legge di stabilità. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.</p> <p>3. Le leggi di spesa che autorizzano l'iscrizione in bilancio di contributi pluriennali stabiliscono anche, qualora la natura degli interventi lo richieda, le relative modalità di utilizzo, mediante:</p> <p><i>a)</i> autorizzazione concessa al beneficiario, a valere sul contributo stesso, a stipulare operazioni di mutui con istituti di credito il cui onere di ammortamento è posto a carico dello Stato. In tal caso il debito si intende assunto dallo Stato che provvede, attraverso specifica delega del beneficiario medesimo, ad erogare il contributo direttamente all'istituto di credito;</p> <p><i>b)</i> spesa ripartita da erogare al beneficiario secondo le scadenze temporali stabilite dalla legge.</p>
--	--

<p>3. Le leggi di spesa a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge finanziaria a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera <i>d</i>).</p> <p>4. Il disegno di legge finanziaria indica, in apposito allegato, per ciascuna legge di spesa pluriennale di cui all'articolo 11, comma 3, lettera <i>c</i>), i residui di stanziamento in essere al 30 giugno dell'anno in corso e, ove siano previsti versamenti in conti correnti o contabilità speciali di tesoreria, le giacenze in essere alla medesima data.</p>	<p>4. Nel caso si proceda all'utilizzo dei contributi pluriennali secondo le modalità di cui al comma 3, lettera <i>a</i>), al momento dell'attivazione dell'operazione le amministrazioni che erogano il contributo sono tenute a comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato il piano di ammortamento del mutuo con distinta indicazione della quota capitale e della quota interessi. Sulla base di tale comunicazione il Ministero procede a iscrivere il contributo tra le spese per interessi passivi e il rimborso di passività finanziarie.</p> <p>5. La disposizione di cui al comma 4 si applica anche a tutti i contributi pluriennali iscritti in bilancio per i quali siano già state attivate alla data di entrata in vigore della presente legge in tutto o in parte le relative operazioni di mutuo.</p> <p>6. Le leggi di spesa a carattere permanente quantificano l'onere annuale previsto per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale. Esse indicano inoltre l'onere a regime ovvero, nel caso in cui non si tratti di spese obbligatorie, possono rinviare le quantificazioni dell'onere annuo alla legge di stabilità a norma dell'articolo 11, comma 3, lettera <i>d</i>). Nel caso in cui l'onere a regime è superiore a quello indicato per il terzo anno del triennio di riferimento, la copertura segue il profilo temporale dell'onere.</p> <p>7. Il disegno di legge di stabilità indica, in apposito allegato, per ciascuna legge di spesa pluriennale di cui all'articolo 11, comma 3, lettera <i>e</i>), i residui di stanziamento in essere al 30 giugno dell'anno in corso e, ove siano previsti versamenti in conti correnti o contabilità speciali di tesoreria, le giacenze in essere alla medesima data.</p> <p>8. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche.</p>
---	--

	<p>9. I decreti legislativi di cui al comma 8 sono emanati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:</p> <p><i>a)</i> introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità, in coerenza, per quanto riguarda le infrastrutture strategiche, con i criteri adottati nella definizione del programma di cui all'articolo 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443 e successive modificazioni;</p> <p><i>b)</i> predisposizione da parte del Ministero competente di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti;</p> <p><i>c)</i> garanzia di indipendenza e professionalità dei valutatori anche attraverso l'utilizzo di competenze interne agli organismi di valutazione esistenti, con il ricorso a competenze esterne solo qualora manchino adeguate professionalità e per valutazioni particolarmente complesse,</p> <p><i>d)</i> potenziamento e sistematicità della valutazione <i>ex post</i> sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni <i>ex ante</i>;</p> <p><i>e)</i> separazione del finanziamento dei progetti da quello delle opere attraverso la costituzione di due appositi fondi. Al «fondo progetti» si accede a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità; al «fondo opere» si accede solo dopo il completamento della progettazione definitiva;</p> <p><i>f)</i> adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere; previsione dell'invio di relazioni annuali in formato telematico alle Camere e procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere e dei singoli interventi con particolare riferimento ai costi complessivi sostenuti e ai risultati ottenuti relativamente all'effettivo stato di realizzazione delle opere;</p> <p><i>g)</i> previsione di un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti con automatico definanziamento in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti.</p>
--	--

Art. 12.**(Assegnazioni di bilancio)**

Con decreti del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del tesoro, sentito il Consiglio dei Ministri, possono iscriversi in bilancio somme per restituzioni di tributi indebitamente riscossi, ovvero di tasse ed imposte su prodotti che si esportano, per pagare vincite al lotto, per eseguire pagamenti relativi al debito pubblico, in dipendenza di operazioni di conversione od altre analoghe autorizzate da leggi, per integrare le assegnazioni relative a stipendi, pensioni e altri assegni fissi, tassativamente autorizzati e regolati per legge, per integrare le dotazioni del fondo speciale di cui al precedente articolo 8, nonché per fronteggiare le esigenze derivanti al bilancio dello Stato dalle disposizioni di cui agli articoli 10, paragrafo II, e 12, paragrafo II, del regolamento (CEE, EURATOM, CECA) n. 2891/77 del Consiglio in data 19 dicembre 1957 e successive modificazioni.

In corrispondenza con gli accertamenti dell'entrata possono, mediante decreti del Ministro del tesoro, iscriversi in bilancio le somme occorrenti

10. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 8 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati.

11. Per i tre esercizi finanziari successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, 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.

per la restituzione di somme avute in deposito o per il pagamento di quote di entrata devolute ad enti ed istituti, o di somme comunque riscosse per conto di terzi.

Allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono allegati due elenchi, da approvarsi, con apposito articolo, dalla legge di approvazione del bilancio, dei capitoli per i quali possono essere esercitate rispettivamente le facoltà di cui al primo ed al secondo comma del presente articolo.

Al disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato è allegato un elenco dei decreti di cui ai commi precedenti con le indicazioni dei motivi per i quali si è proceduto alle iscrizioni e integrazioni di cui al presente articolo.

Art. 13.

(Garanzie statali)

In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro sono elencate le garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti.

Art.14.

(Spese finanziate con ricorso al mercato)

Tutte le autorizzazioni di spesa devono essere iscritte nel bilancio di previsione, ivi comprese quelle per le quali la legislazione vigente alla data di entrata in vigore della presente legge prevede la copertura mediante specifiche operazioni di indebitamento.

Art. 31.

(Garanzie statali)

1. In allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero dell'economia e delle finanze sono elencate le garanzie principali e sussidiarie prestate dallo Stato a favore di enti o altri soggetti.

<p style="text-align: center;">Art. 16. (Esercizio provvisorio)</p> <p>L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Durante l'esercizio provvisorio la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi.</p> <p>Le limitazioni di cui al comma precedente si intendono riferite sia alle autorizzazioni di impegno che a quelle di pagamento.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 32. (Esercizio provvisorio)</p> <p>1. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.</p> <p>2. Durante l'esercizio provvisorio, la gestione del bilancio è consentita per tanti dodicesimi della spesa prevista da ciascun capitolo quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi.</p> <p>3. Le limitazioni di cui al comma 2 si intendono riferite sia alle autorizzazioni di impegno sia a quelle di pagamento.</p>
<p style="text-align: center;">Art. 17. (Assestamento e variazioni di bilancio)</p> <p>Entro il mese di giugno di ciascun anno il Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del bilancio e della programmazione economica, presenta al Parlamento un apposito disegno di legge, ai fini dell'assestamento degli stanziamenti di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.</p> <p>Il Ministro del tesoro è autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio occorrenti per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione, indicando, per ciascun capitolo di spesa, sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 33. (Assestamento e variazioni di bilancio)</p> <p>1. Entro il mese di giugno di ciascun anno, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta un disegno di legge ai fini dell'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente.</p> <p>2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato a provvedere alle variazioni di bilancio occorrenti per l'applicazione dei provvedimenti legislativi pubblicati successivamente alla presentazione del bilancio di previsione indicando, per ciascun capitolo, le dotazioni sia di competenza sia di cassa.</p>

<p><i>Il Ministro del tesoro è altresì autorizzato ad integrare, con propri decreti da registrarsi alla Corte dei conti, le dotazioni di cassa in correlazione al trasporto all'esercizio successivo di titoli di spesa rimasti insoluti alla chiusura dell'esercizio precedente, limitatamente a quei capitoli di spesa le cui dotazioni di cassa non presentino, nelle more dell'assestamento di cui al precedente primo comma, sufficienti disponibilità per il pagamento dei titoli trasportati.</i></p> <p style="text-align: center;">Art. 20. (Impegni)</p> <p>Il Presidente del Consiglio dei Ministri, i Ministri e i dirigenti, nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandate per legge, impegnano ed ordinano le spese nei limiti dei fondi assegnati in bilancio. Restano ferme le disposizioni speciali che attribuiscono la competenza a disporre impegni e ordini di spesa ad organi dello Stato dotati di autonomia contabile. Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate. Gli impegni assunti possono riferirsi soltanto all'esercizio in corso.</p>	<p>3. Con il disegno di legge di cui al comma 1 possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione con le modalità indicate dall'articolo 23, comma 3.</p> <p>4. Nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze possono essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno nell'ambito delle spese rimodulabili, su proposta dei Ministri competenti. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.</p> <p style="text-align: center;">Art. 34. (Impegni)</p> <p>1. I dirigenti, nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandate per legge, impegnano ed ordinano le spese nei limiti delle risorse assegnate in bilancio. Restano ferme le disposizioni speciali che attribuiscono la competenza a disporre impegni e ordini di spesa ad organi costituzionali dello Stato dotati di autonomia contabile.</p> <p>2. Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate.</p> <p>3. Gli impegni assunti possono riferirsi soltanto all'esercizio in corso.</p>
--	---

<p>Per le spese correnti possono essere assunti impegni estesi a carico dell'esercizio successivo ove ciò sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi. Quando si tratti di spese per affitti o di altre continuative e ricorrenti l'impegno può anche estendersi a più esercizi, a norma della consuetudine, o se l'amministrazione ne riconosca la necessità o la convenienza.</p> <p>Le spese per stipendi ed altri assegni fissi equivalenti, pensioni ed assegni congeneri sono imputate alla competenza del bilancio dell'anno finanziario in cui vengono disposti i relativi pagamenti.</p> <p>Non possono essere assunti, se non previo assenso del Ministro del tesoro, impegni per spese correnti a carico degli esercizi successivi a quello in corso finché il bilancio di previsione dell'esercizio in corso non sia stato approvato, fatta eccezione per gli affitti e le altre spese continuative di carattere analogo. L'assenso del Ministro del tesoro può anche essere dato preventivamente per somme determinate e per singoli capitoli ed esercizi, mediante decreto da registrarsi alla Corte dei conti.</p> <p>Per gli impegni di spesa in conto capitale che prevedano opere od interventi ripartiti in più esercizi si applicano le disposizioni dell'articolo 11-<i>quater</i>, comma 2.</p>	<p>4. Previo assenso del Ministero dell'economia e delle finanze, con salvaguardia della compatibilità con il fabbisogno e l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, per le spese correnti possono essere assunti impegni estesi a carico di esercizi successivi, nei limiti delle risorse stanziare nel bilancio pluriennale a legislazione vigente, ove ciò sia indispensabile per assicurare la continuità dei servizi, e quando si tratti di spese continuative e ricorrenti, se l'amministrazione ne riconosca la necessità o la convenienza.</p> <p>5. Le spese per stipendi ed altri assegni fissi equivalenti, pensioni ed assegni congeneri sono imputate alla competenza del bilancio dell'anno finanziario in cui vengono disposti i relativi pagamenti, fatta eccezione per le competenze dovute a titolo di arretrati relativi ad anni precedenti derivanti da rinnovi contrattuali per le quali è consentita l'imputazione in conto residui.</p> <p>6. Per gli impegni di spesa in conto capitale che prevedano opere o interventi ripartiti in più esercizi si applicano le disposizioni dell'articolo 30, comma 2.</p>
---	---

Le spese di annualità e quelle a pagamento differito comportano la iscrizione di uno o più limiti d'impegno.

Ciascun limite costituisce il livello massimo delle somme impegnabili per l'attuazione degli interventi previsti con il provvedimento autorizzativo della spesa.

Gli impegni assunti a carico di ciascun limite si estendono, per importo pari all'ammontare degli impegni medesimi, a partire dall'esercizio di iscrizione in bilancio di ogni limite d'impegno e per tanti esercizi quante sono le annualità da pagare.

Per i pagamenti derivanti dagli impegni assunti a carico di ciascun limite, saranno iscritti in bilancio stanziamenti di importo pari al limite stesso e per la durata della spesa autorizzata.

Decorsi i termini di impegnabilità, di cui al secondo comma dell'articolo 36 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, come risulta modificato dal secondo comma dell'articolo 4 della legge 20 luglio 1977, n. 407, e dall'ottavo comma dell'articolo 33 della presente legge, gli stanziamenti da iscriversi a carico del bilancio degli esercizi successivi saranno determinati in relazione alle effettive annualità da pagare.

Chiuso col 31 dicembre l'esercizio finanziario, nessuno impegno può essere assunto a carico dell'esercizio scaduto. Gli uffici centrali del bilancio e le Ragionerie provinciali dello Stato per le spese decentrate si astengono dal ricevere atti di impegno che dovessero pervenire dopo tale data, fatti salvi quelli direttamente conseguenti all'applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nel mese di dicembre.

7. Alla chiusura dell'esercizio finanziario il 31 dicembre, nessun impegno può essere assunto a carico dell'esercizio scaduto. Gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato per le spese decentrate si astengono dal ricevere atti di impegno che dovessero pervenire dopo tale data, fatti salvi quelli direttamente conseguenti all'applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre dell'anno.

<p style="text-align: center;">TITOLO III</p> <p style="text-align: center;">Del Rendiconto Generale dello Stato</p> <p style="text-align: center;">Art. 21.</p> <p style="text-align: center;">(Risultanze della gestione)</p> <p>Il Ministro del tesoro presenta al Parlamento, entro il mese di giugno, il rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente. Il relativo disegno di legge, corredato da apposita nota preliminare, è predisposto di concerto dal Ministro del tesoro e dal Ministro del bilancio e della programmazione economica.</p>	<p style="text-align: center;">Capo III</p> <p style="text-align: center;">IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO</p> <p style="text-align: center;">Art. 35.</p> <p style="text-align: center;">(Risultanze della gestione)</p> <p>1. Il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere, entro il mese di giugno, il rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 31 dicembre dell'anno precedente, articolato per missioni e programmi. Il relativo disegno di legge è corredato di apposita nota preliminare generale.</p> <p>2. Al rendiconto di cui al comma 1 è allegata per ciascuna amministrazione una nota integrativa, articolata per missioni e programmi in coerenza con le indicazioni contenute nella nota integrativa al bilancio di previsione. La nota integrativa al rendiconto si compone di due sezioni:</p> <p><i>a)</i> la prima sezione contiene il rapporto sui risultati, che espone l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella nota integrativa di cui all'articolo 21, comma 11, lettera <i>a)</i>, numero 1). Ciascuna amministrazione, in coerenza con lo schema e gli indicatori contenuti nella nota integrativa al bilancio di previsione, illustra, con riferimento allo scenario socio-economico e alle priorità politiche, lo stato di attuazione degli obiettivi riferiti a ciascun programma, i risultati conseguiti e le relative risorse utilizzate, anche con l'indicazione dei residui accertati, motivando gli eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto nella nota di cui all'articolo 21, comma 11, lettera <i>a)</i>;</p> <p><i>b)</i> la seconda sezione illustra, con riferimento ai programmi, i risultati finanziari ed espone i principali fatti della gestione, motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel rendiconto generale.</p> <p>3. Allo stato di previsione dell'entrata è allegata una nota integrativa che espone le risultanze della gestione.</p>
---	---

<p style="text-align: center;">Art. 22.</p> <p style="text-align: center;">(Elementi del conto del bilancio e del conto del patrimonio)</p> <p>I risultati della gestione dell'anno finanziario sono riassunti e dimostrati nel rendiconto generale dello Stato costituito da due distinte parti:</p> <p><i>a)</i> conto del bilancio; <i>b)</i> conto generale del patrimonio a valore.</p> <p>Il conto del bilancio, in relazione alla classificazione del bilancio preventivo, comprende:</p> <p><i>a)</i> le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere; <i>b)</i> le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare; <i>c)</i> la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi anteriori; <i>d)</i> le somme versate in tesoreria e quelle pagate per ciascun capitolo del bilancio distintamente in conto competenza e in conto residui; <i>e)</i> il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo.</p> <p>Il conto generale del patrimonio comprende:</p> <p><i>a)</i> le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e quelle verificatesi per qualsiasi altra causa; <i>b)</i> la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.</p> <p>Il conto generale del patrimonio deve essere corredato del conto del dare ed avere del tesoriere centrale e dell'istituto bancario che svolge il servizio di tesoreria provinciale, del contabile del portafoglio e del cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito dello Stato, con allegati il movimento generale di cassa e la situazione del Tesoro, nonché la situazione dei debiti e crediti di tesoreria.</p>	<p>4. I regolamenti parlamentari stabiliscono le modalità e i termini per l'esercizio del controllo, da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, dello stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie.</p> <p style="text-align: center;">Art. 36.</p> <p style="text-align: center;">(Elementi del conto del bilancio e del conto del patrimonio)</p> <p>1. I risultati della gestione dell'anno finanziario sono riassunti e dimostrati nel rendiconto generale dello Stato costituito da due distinte parti:</p> <p><i>a)</i> conto del bilancio; <i>b)</i> conto generale del patrimonio.</p> <p>2. Il conto del bilancio, in relazione alla classificazione del bilancio, comprende:</p> <p><i>a)</i> le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere; <i>b)</i> le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare; <i>c)</i> la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi anteriori; <i>d)</i> le somme versate in tesoreria e quelle pagate per ciascun capitolo del bilancio distintamente in conto competenza e in conto residui; <i>e)</i> il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo.</p> <p>3. Il conto generale del patrimonio comprende:</p> <p><i>a)</i> le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e quelle verificatesi per qualsiasi altra causa; <i>b)</i> la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.</p> <p>4. Il conto generale del patrimonio è corredato del conto del dare ed avere relativo al servizio di Tesoreria statale, con allegati il movimento generale di cassa e la situazione del Tesoro e la situazione dei debiti e crediti di tesoreria.</p>
---	--

<p>Al rendiconto è allegata una illustrazione dei dati consuntivi dalla quale risulti il significato amministrativo ed economico delle risultanze contabilizzate di cui vengono posti in particolare evidenza i costi sostenuti e i risultati conseguiti per ciascun servizio, programma e progetto in relazione agli obiettivi e agli indirizzi del programma di Governo.</p> <p>Il Ministro del tesoro, nella gestione delle spese, provvede ad assicurare adeguati controlli anche a carattere economico-finanziario.</p> <p style="text-align: center;">Art. 23. (Parificazione del rendiconto)</p> <p>Al termine dell'anno finanziario ciascun Ministero, per cura del direttore della competente ragioneria, compila il conto del bilancio ed il conto del patrimonio relativi alla propria amministrazione. Questi conti sono trasmessi alla Ragioneria generale dello Stato entro il 30 aprile successivo al termine dell'anno finanziario e, non più tardi del 31 maggio, il Ministro del tesoro, per cura del ragioniere generale dello Stato, trasmette alla Corte dei conti il rendiconto generale dell'esercizio scaduto.</p>	<p>5. In apposito allegato conoscitivo al rendiconto generale dello Stato sono illustrate le risultanze economiche per ciascun Ministero. I costi sostenuti sono rappresentati secondo le voci del piano dei conti, distinti per programma e per centri di costo. La rilevazione dei costi sostenuti dall'amministrazione include il prospetto di riconciliazione che collega le risultanze economiche con quelle della gestione finanziaria delle spese contenute nel conto del bilancio.</p> <p>6. Il rendiconto generale dello Stato contiene inoltre, in apposito allegato, l'illustrazione delle risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali, allo scopo di evidenziare le risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente, riguardanti attività di tutela, conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile delle risorse e del patrimonio naturale. A tal fine, le amministrazioni interessate forniscono al Ministero dell'economia e delle finanze le informazioni necessarie secondo gli schemi contabili e le modalità di rappresentazione stabilite con determina del Ragioniere generale dello Stato in coerenza con gli indirizzi e i regolamenti comunitari in materia.</p> <p>7. Il Ministro dell'economia e delle finanze, nella gestione delle spese, provvede ad assicurare adeguati controlli anche a carattere economico-finanziario.</p> <p style="text-align: center;">Art. 37. (Parificazione del rendiconto)</p> <p>1. Al termine dell'anno finanziario ciascun Ministero, per cura del direttore del competente ufficio centrale del bilancio, compila il conto del bilancio ed il conto del patrimonio relativi alla propria amministrazione. 2. I conti di cui al comma 1 sono trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro il 30 aprile successivo al termine dell'anno finanziario e, non più tardi del 31 maggio, il Ministro dell'economia e delle finanze, per cura del Ragioniere generale dello Stato, trasmette alla Corte dei conti il rendiconto generale dell'esercizio scaduto.</p>
--	---

<p style="text-align: center;">Art. 24. (Presentazione del rendiconto)</p> <p>La Corte dei conti, parificato il rendiconto generale, lo trasmette al Ministro del tesoro per la successiva presentazione al Parlamento.</p>	<p style="text-align: center;">Art. 38. (Presentazione del rendiconto)</p> <p>1. La Corte dei conti, parificato il rendiconto generale, lo trasmette al Ministro dell'economia e delle finanze per la successiva presentazione alle Camere.</p> <p style="text-align: center;">Capo IV ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA E COMPLETAMENTO DELLA RIFORMA DEL BILANCIO DELLO STATO</p> <p style="text-align: center;">Art. 39. (Analisi e valutazione della spesa)</p> <p>1. Il Ministero dell'economia e delle finanze collabora con le amministrazioni centrali dello Stato, al fine di garantire il supporto per la verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi di cui all'articolo 10, comma 2, lettera e), per il monitoraggio dell'efficacia delle misure rivolte al loro conseguimento e di quelle disposte per incrementare il livello di efficienza delle amministrazioni stesse. La collaborazione ha luogo nell'ambito di appositi nuclei di analisi e valutazione della spesa, istituiti senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono disciplinate la composizione e le modalità di funzionamento dei nuclei. Ai predetti nuclei partecipa anche un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica.</p> <p>2. Nell'ambito dell'attività di collaborazione di cui al comma 1 viene altresì svolta la verifica sull'articolazione dei programmi che compongono le missioni, sulla coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto dei programmi stessi, con la possibilità di proporre, attraverso apposito provvedimento legislativo, l'accorpamento e la razionalizzazione delle leggi di finanziamento per renderne più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma, nonché sulla rimodulabilità delle risorse iscritte in bilancio. In tale ambito il Ministero</p>
---	--

	<p>dell'economia e delle finanze fornisce alle amministrazioni centrali dello Stato supporto metodologico per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi e agli obiettivi indicati nella nota integrativa di cui all'articolo 21, comma 11, lettera <i>a</i>), e per la definizione degli indicatori di risultato ad essi associati.</p> <p>3. Le attività svolte dai nuclei di cui al comma 1 sono funzionali alla formulazione di proposte di rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa ai sensi dell'articolo 23, comma 3, e alla predisposizione del rapporto sui risultati di cui all'articolo 35, comma 2, lettera <i>a</i>).</p> <p>4. Per le attività di cui al presente articolo, nonché per la realizzazione del Rapporto di cui all'articolo 41, il Ministero dell'economia e delle finanze istituisce e condivide con le amministrazioni centrali dello Stato, nell'ambito della banca dati di cui all'articolo 13, una apposita sezione che raccoglie tutte le informazioni necessarie alla realizzazione degli obiettivi di cui al comma 1 del presente articolo, nonché delle analisi di efficienza contenute nel Rapporto di cui all'articolo 41. La banca dati raccoglie le informazioni che le amministrazioni sono tenute a fornire attraverso una procedura da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Le informazioni di cui al presente comma sono trasmesse dal Ministero dell'economia e delle finanze alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, ai fini dell'esercizio delle funzioni delegate al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione.</p>
--	--

	<p style="text-align: center;">Art. 40.</p> <p style="text-align: center;">(Delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato)</p> <p>1. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 2, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato con particolare riguardo alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni e alla programmazione delle risorse, assicurandone una maggiore certezza, trasparenza e flessibilità</p> <p>2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:</p> <p><i>a)</i> revisione delle missioni in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica, delineando un'opportuna correlazione tra missioni e Ministeri ed enucleando eventuali missioni trasversali;</p> <p><i>b)</i> revisione del numero e della struttura dei programmi, che devono essere omogenei con riferimento ai risultati da perseguire in termini di prodotti e servizi finali, in modo da assicurare:</p> <p>1) l'univoca corrispondenza tra il programma, le relative risorse e strutture assegnate, e ciascun Ministero, in relazione ai compiti e alle funzioni istituzionali proprie di ciascuna amministrazione, evitando ove possibile la condivisione di programmi tra più Ministeri;</p> <p>2) l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa;</p> <p>3) il raccordo dei programmi alla classificazione COFOG di secondo livello.</p> <p><i>c)</i> revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione in coerenza con gli obiettivi da perseguire;</p> <p><i>d)</i> revisione, per l'entrata, delle unità elementari del bilancio per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e ripartizione delle unità promiscue in articoli in modo da assicurare che la fonte di gettito sia chiaramente e univocamente individuabile;</p>
--	---

	<p><i>e)</i> adozione, per la spesa, anche a fini gestionali e di rendicontazione, delle azioni quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato affiancate da un piano dei conti integrato che assicuri il loro raccordo alla classificazione COFOG e alla classificazione economica di terzo livello;</p> <p><i>f)</i> previsione che le nuove autorizzazioni legislative di spesa debbano essere formulate in termini di finanziamento di uno specifico programma di spesa;</p> <p><i>g)</i> introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni dello Stato e individuazione di metodologie comuni di definizione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio;</p> <p><i>h)</i> introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese rimodulabili del bilancio dello Stato. I predetti limiti, individuati in via di massima nella Decisione di cui all'articolo 10 e adottati con la successiva legge di bilancio, devono essere coerenti con la programmazione triennale delle risorse;</p> <p><i>i)</i> adozione, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti, di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui vengono concordati gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi;</p> <p><i>l)</i> riordino delle norme che autorizzano provvedimenti di variazione al bilancio in corso d'anno;</p> <p><i>m)</i> accorpamento dei fondi di riserva e speciali iscritti nel bilancio dello Stato;</p> <p><i>n)</i> affiancamento, a fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale funzionale alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni;</p> <p><i>o)</i> revisione del conto riassuntivo del tesoro allo scopo di garantire maggiore chiarezza e significatività delle informazioni in esso contenute attraverso l'integrazione dei dati contabili del bilancio dello Stato e di quelli della tesoreria;</p>
--	---

	<p><i>p)</i> progressiva eliminazione, entro il termine di ventiquattro mesi, delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, i cui fondi siano stati comunque costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato, ad eccezione della gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché delle gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della legge 25 novembre 1971, n. 1041, delle gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, dei programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché dei casi di urgenza e necessità. A tal fine, andrà disposto il contestuale versamento delle dette disponibilità in conto entrata al bilancio, per la nuova assegnazione delle somme nella competenza delle inerenti imputazioni di spesa che vi hanno dato origine, ovvero, qualora queste ultime non fossero più esistenti in bilancio, a nuove imputazioni appositamente istituite; previsione, per le gestioni fuori bilancio che resteranno attive, dell'obbligo di rendicontazione annuale delle risorse acquisite e delle spese effettuate secondo schemi classificatori armonizzati con quelli del bilancio dello Stato e a questi aggregabili a livello di dettaglio sufficientemente elevato;</p> <p><i>q)</i> previsione della possibilità di identificare i contributi speciali iscritti nel bilancio dello Stato finalizzati agli obiettivi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione e destinati ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni.</p> <p>3. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, limitatamente agli stati di previsione di rispettivo interesse, e per i profili finanziari entro sessanta giorni dalla trasmissione.</p> <p>Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari,</p>
--	--

	<p>ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva dal Governo.</p> <p>4. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, possono essere adottate disposizioni correttive e integrative dei medesimi decreti legislativi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con le stesse modalità previsti dal presente articolo.</p> <p style="text-align: center;">Art. 41.</p> <p style="text-align: center;">(Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato)</p> <p>1. Ogni tre anni, a partire da quello successivo all'istituzione della banca dati di cui all'articolo 13 il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sentita la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della funzione pubblica, anche sulla base delle attività di cui all' articolo 39, elabora un Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato.</p> <p>2. Il Rapporto di cui al comma 1 illustra la composizione e l'evoluzione della spesa, i risultati conseguiti con le misure adottate ai fini del suo controllo e quelli relativi al miglioramento del livello di efficienza delle stesse amministrazioni.</p> <p>3. Il Rapporto, in particolare, per i principali settori e programmi di spesa:</p> <ul style="list-style-type: none">a) esamina l'evoluzione e la composizione della spesa identificando le eventuali aree di inefficienza e di inefficacia, anche attraverso la valutazione dei risultati storici ottenuti;b) propone gli indicatori di risultato da adottare;c) fornisce la base analitica per la definizione e il monitoraggio degli indicatori di cui alla lettera b) verificabili <i>ex post</i>, utilizzati al fine di valutare il conseguimento degli obiettivi di ciascuna amministrazione e accrescere la qualità dei servizi pubblici;d) suggerisce possibili riallocazioni della spesa, liberando risorse da destinare ai diversi settori di spesa e ad iniziative considerate prioritarie;
--	--

	<p>e) fornisce la base analitica per la programmazione su base triennale delle iniziative e delle risorse su obiettivi verificabili, anche basandosi sul controllo di gestione dei risultati</p> <p>4. Il Rapporto di analisi e valutazione della spesa è predisposto entro il 20 luglio dell'ultimo anno di ciascun triennio ed è inviato al Parlamento.</p> <p>5. All'articolo 3, comma 67, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, l'ultimo periodo è soppresso.</p> <p style="text-align: center;">Capo V DELEGA AL GOVERNO PER IL PASSAGGIO AL BILANCIO DI SOLA CASSA Art. 42.</p> <p style="text-align: center;">(Delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa)</p> <p>1. Ai fini del passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e cassa ad una redazione in termini di sola cassa, il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:</p> <p>a) affiancamento al bilancio di cassa, a fini conoscitivi, di un corrispondente prospetto redatto in termini di competenza;</p> <p>b) adozione di sistemi contabili di rilevazione che assicurino la disponibilità dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato anche al fine della compilazione di un elenco degli impegni in modo da evitare la formazione di situazioni debitorie;</p> <p>c) rilevazione delle informazioni necessarie al raccordo dei dati di bilancio con i criteri previsti per la redazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche secondo i criteri adottati in ambito comunitario;</p> <p>d) previsione di un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile;</p> <p>e) previsione dell'obbligo a carico del dirigente responsabile di predisporre un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni sulla base del quale ordina e</p>
--	---

	<p>paga le spese;</p> <p><i>f)</i> adeguamento della disciplina prevista dalla presente legge in conseguenza dell'adozione del bilancio di cassa e previsione di un periodo transitorio per l'attuazione della nuova disciplina e lo smaltimento dei residui passivi accertati al momento dell'effettivo passaggio al bilancio di cassa;</p> <p><i>g)</i> considerazione, ai fini della predisposizione dei decreti legislativi di cui al presente comma, dei risultati della sperimentazione condotta ai sensi del comma 2;</p> <p><i>h)</i> definizione di limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, con previsione di appositi correttivi che tengano conto delle caratteristiche delle diverse tipologie di spesa;</p> <p><i>i)</i> previsione della graduale estensione dell'applicazione del bilancio di cassa alle altre amministrazioni pubbliche.</p> <p>2. Ai fini dell'attuazione del comma 1, il Ministero dell'economia e delle finanze -Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato avvia un'apposita sperimentazione della durata massima di due esercizi finanziari. Le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione, i relativi termini e le modalità di attuazione sono definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le medesime amministrazioni, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Lo schema di decreto, dopo l'acquisizione del parere della Corte dei conti, è trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari per il relativo parere.</p> <p>3. Nei due esercizi finanziari successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 2, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti un rapporto sullo stato di attuazione e sulle risultanze della sperimentazione di cui al comma 2.</p>
--	---

	<p>4. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. I decreti legislativi che comportino riflessi di ordine finanziario devono essere corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3.</p> <p>5. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1 possono essere adottate disposizioni correttive e integrative dei medesimi decreti, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con le stesse modalità previsti dal presente articolo.</p> <p style="text-align: center;">Art. 43.</p> <p style="text-align: center;">(Copertura finanziaria per l'adeguamento dei sistemi informativi)</p> <p>1. Per l'attuazione delle disposizioni contenute nel presente titolo, è autorizzata la spesa di 2.000.000 di euro per l'anno 2010 e di 3.000.000 di euro per ciascuno degli anni 2011 e 2012. Al relativo onere si provvede:</p> <p><i>a)</i> quanto a 2.000.000 di euro per l'anno 2010 e a 3.000.000 di euro per l'anno 2011, mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 5, comma 4, del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, come integrata dal decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;</p> <p><i>b)</i> quanto a 3.000.000 di euro per l'anno 2012, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa prevista all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, relativa al Fondo per interventi strutturali di politica economica.</p>
--	---

<p style="text-align: center;">TITOLO V Tesoreria degli enti pubblici</p> <p style="text-align: center;">Art. 31. (Giacenze di tesoreria delle regioni)</p> <p><i>Le regioni a statuto ordinario e speciale, allo scadere delle convenzioni di tesoreria in vigore al 31 luglio 1978, hanno l'obbligo di tenere le disponibilità liquide, limitatamente alle assegnazioni, contributi e quanto altro proveniente dal bilancio dello Stato, in conti correnti non vincolati con il Tesoro.</i></p> <p><i>Il Ministro del tesoro, sulla base di un preventivo trimestrale di cassa, adottato dalla giunta regionale, in armonia con le valutazioni di cassa comunicate dalla regione stessa, dispone, nei quindici giorni precedenti il trimestre interessato, l'accredito dei fondi presso la competente</i></p>	<p>2. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.</p> <p style="text-align: center;">TITOLO VII TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA</p> <p style="text-align: center;">Art. 44.</p> <p style="text-align: center;">(Definizione dei saldi di cassa)</p> <p>1. Il saldo di cassa del settore statale è il risultato del consolidamento tra flussi di cassa del bilancio dello Stato e della Tesoreria statale. Esso esprime il fabbisogno da finanziare attraverso emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti a breve e lungo termine.</p> <p>2. Il saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche è il risultato del consolidamento dei flussi di cassa fra i diversi sottosettori.</p> <p>3. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono definiti, in coerenza con le regole internazionali, gli aggregati sottostanti i menzionati saldi e i criteri metodologici per il calcolo degli stessi.</p> <p style="text-align: center;">Art. 45.</p> <p style="text-align: center;">(Tesoreria degli enti pubblici)</p> <p>1. In materia di Tesoreria unica, per gli enti ed organismi pubblici restano ferme le disposizioni contenute nella legge 29 ottobre 1984, n. 720.</p>
---	---

tesoreria regionale.

Le regioni sono tenute a produrre al Ministero del tesoro, ogni trimestre, una dichiarazione sottoscritta dal presidente della giunta regionale dalla quale risulti l'ammontare delle disponibilità depositate presso la tesoreria regionale

Art. 32.

(Giacenze di tesoreria degli enti pubblici)

Gli enti pubblici, allo scadere delle convenzioni di tesoreria, in vigore al 31 gennaio 1978, sono tenuti all'attuazione delle prescrizioni di cui alla legge 6 agosto 1966, n. 629 .

Sono abrogate le norme che derogano, per singoli enti, alle disposizioni predette.

Non possono essere effettuati pagamenti a valere sui conti aperti presso la tesoreria dello Stato quando le disponibilità depositate dall'ente presso le aziende di credito superino, la misura massima determinata a norma dell'articolo 4 della legge 6 agosto 1966, n. 629 .

Gli enti cui si applica la presente legge devono produrre alla Direzione generale del tesoro, ogni mese, una dichiarazione, sottoscritta dal proprio rappresentante legale, dalla quale risulti l'ammontare delle disponibilità depositate presso le aziende di credito.

Le richieste di prelevamento degli enti di cui all'art. 25 devono essere in armonia con le previsioni di cassa comunicate dagli enti stessi.

In assenza della dichiarazione di cui al precedente quarto comma, nonché dei prospetti di cui al precedente art. 30, non può essere effettuato alcun prelevamento dal conto presso la tesoreria dello Stato da parte dell'ente interessato

	<p style="text-align: center;">Art. 46. (Programmazione finanziaria)</p> <p>1. Ai fini dell'efficiente gestione del debito e per le finalità di cui all'articolo 47, le amministrazioni statali presentano, entro il 31 dicembre, una previsione dell'evoluzione attesa dei flussi di cassa per l'anno seguente con relativo aggiornamento mensile entro il 10 di ciascun mese, sulla base di uno schema definito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.</p> <p>2. Con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze sono individuate le cadenze giornaliere per l'effettuazione di pagamenti di natura ricorrente e le modalità di attuazione del comma 1, nonché i tempi e le modalità di trasmissione, da parte delle amministrazioni statali, delle informazioni sui flussi di cassa utili per le previsioni sui prelevamenti dalla tesoreria statale e ogni altra informazione idonea a consentire una gestione ottimale della liquidità del conto «Disponibilità del Tesoro».</p> <p>3. Il Ministero dell'economia e delle finanze, per le finalità di cui all'articolo 47, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, definisce i tempi e le modalità di trasmissione, da parte degli enti territoriali assoggettati al patto di stabilità interno, delle informazioni sui flussi di cassa utili per le previsioni sui prelevamenti dalla tesoreria statale e ogni altra informazione idonea a consentire una gestione ottimale della liquidità del conto «Disponibilità del Tesoro». Le previsioni non costituiscono alcun vincolo all'attività gestionale dell'ente.</p> <p>4. Per le finalità di cui al presente articolo, il Ministero dell'economia e delle finanze è altresì autorizzato a stipulare protocolli d'intesa con gli enti pubblici che detengono conti presso la tesoreria dello Stato.</p>
--	---

Art. 47.

(Modifiche alla disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro per la gestione delle disponibilità liquide)

1. All'articolo 5, comma 5, del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di debito pubblico, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398, i primi tre periodi sono sostituiti dai seguenti: «Il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia stabiliscono mediante convenzione le condizioni di tenuta del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti ad esso assimilabili ed il saldo massimo su cui la Banca d'Italia corrisponde un tasso di interesse, commisurato a parametri di mercato monetario. Con successivo decreto del Ministro, sulla base di criteri di trasparenza, efficienza e competitività, sono stabilite le modalità di movimentazione della liquidità e di selezione delle controparti».
2. La convenzione di cui all'articolo 5, comma 5, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 398 del 2003, come modificato dal comma 1 del presente articolo, è stipulata entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.
3. Fino al momento della data di entrata in vigore della convenzione, ai sensi del comma 2 del presente articolo, la remunerazione del conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria avverrà secondo le modalità ed i termini previsti dal citato articolo 5, comma 5, del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 398 del 2003, nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della presente legge. Nel periodo transitorio restano ferme le disposizioni previste all'articolo 3, comma 3, del decreto ministeriale 31 ottobre 2002, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 295 del 17 dicembre 2002, e all'articolo 4, terzo comma, del decreto ministeriale 6 giugno 2003, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 158 del 10 luglio 2003: «Modalità per l'informatizzazione degli ordini di prelevamento dei fondi dai conti correnti di tesoreria centrale», relative alla remunerazione dei

	<p>conti assimilabili al conto intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria.</p> <p>4. All'articolo 46 del citato testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 398 del 2003, il comma 3 è sostituito dal seguente: «3. Sulle giacenze del Fondo la Banca d'Italia corrisponde semestralmente un tasso pari a quello del conto denominato: "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria" (L)».</p> <p>5. Con decreti del Ministero dell'economia e delle finanze sono definiti modalità e criteri di contabilizzazione delle operazioni disciplinate dalle disposizioni di cui al presente articolo, nonché le modalità e i tempi di movimentazione dei fondi presso la tesoreria statale.</p> <p style="text-align: center;">Art. 48. (Ricorso al mercato delle pubbliche amministrazioni)</p> <p>1. Nei contratti stipulati per operazioni finanziarie che costituiscono quale debitore un'amministrazione pubblica è inserita apposita clausola che prevede, a carico degli istituti finanziatori, l'obbligo di comunicare in via telematica, entro dieci giorni dalla stipula, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, all'ISTAT ed alla Banca d'Italia, l'avvenuto perfezionamento dell'operazione finanziaria, con indicazione della data e dell'ammontare della stessa, del relativo piano delle erogazioni e del piano di ammortamento distintamente per quota capitale e quota interessi, ove disponibile.</p> <p>2. In caso di mancata o tardiva trasmissione della comunicazione di cui al comma 1, è applicata a carico dell'istituto finanziatore una sanzione amministrativa pari allo 0,5 per cento dell'importo dell'operazione.</p>
--	---

TITOLO VIII
CONTROLLI DI RAGIONERIA E VALUTAZIONE DELLA SPESA

Art. 49.

(Delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e per la riforma del controllo di regolarità amministrativa e contabile di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), e all'articolo 2 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria generale dello Stato ai fini della realizzazione periodica di un programma di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali di cui all'articolo 3, comma 67, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, come modificato dall'articolo 41, comma 5 della presente legge, da svolgere anche in collaborazione con le amministrazioni e istituzioni interessate ai sensi del comma 69 del medesimo articolo 3 della legge n. 244 del 2007, nonché ai fini della elaborazione del Rapporto di cui all'articolo 41;

b) condivisione tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, gli organismi indipendenti di valutazione della *performance* di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e gli uffici di statistica dei diversi Ministeri, delle relative banche dati,

	<p>anche attraverso l'acquisizione, per via telematica, di tutte le altre informazioni necessarie alla realizzazione dell'attività di analisi e valutazione della spesa;</p> <p>c) previsione di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di mancata comunicazione dei dati di cui alla lettera b) da parte dei dirigenti responsabili delle amministrazioni interessate commisurate ad una percentuale della loro retribuzione di risultato compresa tra un minimo del 2 per cento e un massimo del 7 per cento;</p> <p>d) graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa alle altre amministrazioni pubbliche;</p> <p>e) riordino del sistema dei controlli preventivi e dei controlli successivi, loro semplificazione e razionalizzazione, nonché revisione dei termini attualmente previsti per il controllo, con previsione di programmi annuali basati sulla complessità degli atti, sulla loro rilevanza ai fini della finanza pubblica e sull'efficacia dell'esercizio del controllo.</p> <p>2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché su di essi sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti. I decreti legislativi che comportino riflessi di ordine finanziario devono essere corredati della relazione tecnica di cui all'articolo 17, comma 3.</p> <p style="text-align: center;">TITOLO IX TESTO UNICO DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI CONTABILITÀ DI STATO E DI TESORERIA</p> <p style="text-align: center;">Art. 50. (Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria)</p> <p>1. Il Governo è delegato ad adottare, ai sensi degli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione e dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo recante un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato nonché in materia di tesoreria.</p>
--	---

	<p>2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 è adottato sulla base dei seguenti principi e criteri direttivi:</p> <ul style="list-style-type: none">a) semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi contabili, al fine di assicurare il coordinamento con le vigenti disposizioni in materia di responsabilità dirigenziale;b) riorganizzazione dei conti di tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con gli schemi classificatori adottati per il bilancio dello Stato;c) razionalizzazione della disciplina della tesoreria unica;d) adeguamento della disciplina prevista dalla presente legge e dalla normativa di contabilità pubblica in considerazione dell'adozione del bilancio di cassa;e) modifica o abrogazione espressa delle norme preesistenti incompatibili con le disposizioni della presente legge. <p>3. Lo schema del decreto legislativo, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica perché su di esso siano espressi, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine, il decreto è adottato anche in mancanza dei pareri. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette il testo alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, il decreto può comunque essere adottato in via definitiva dal Governo.</p> <p>4. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto di cui al comma 1, il Governo può adottare, attraverso le procedure di cui ai commi 1 e 3 e sulla base dei principi e criteri direttivi di cui al comma 2, disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo.</p>
--	--

TITOLO VI	TITOLO X
Disposizioni finali e transitorie	DISPOSIZIONI FINALI E TRANSITORIE
Art. 33.	Art. 51.
(Abrogazione di norme)	(Abrogazione e modificazione di norme)
<p><i>Sono soppressi gli artt. dal 30 al 35-bis, dal 37 al 43, il 49, e dal 77 al 79 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 , e successive modificazioni ed integrazioni.</i></p> <p><i>I termini relativi agli adempimenti connessi con la gestione del bilancio di previsione previsti dagli artt. 53, 59-bis, 68 e 68-bis del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 , e successive modificazioni ed integrazioni, sono modificati in corrispondenza con quelli connessi con la soppressione dell'art. 30, secondo comma, del sopra citato R.D. n. 2440 È abrogata la legge 27 febbraio 1955, n. 64</i></p> <p><i>Al secondo comma dell'articolo 4 della legge 20 luglio 1977, n. 407 , le parole: «in cui fu iscritto l'ultimo stanziamento», sono sostituite con le seguenti: «cui si riferiscono».</i></p> <p><i>Il Ministro del tesoro, sottoporrà al Parlamento, entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, un disegno di legge per confermare o annullare le gestioni di fondi al di fuori del bilancio, autorizzate in base a leggi speciali.</i></p>	<p>1. Sono abrogati:</p> <p>a) l'articolo 80 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440;</p> <p>b) l'articolo unico della legge 21 agosto 1949, n. 639;</p> <p>c) la legge 5 agosto 1978, n. 468.</p> <p>2. Con le eccezioni previste all'articolo 40, comma 2, lettera p), sono abrogate tutte le disposizioni di legge che autorizzano l'apertura di contabilità speciali di tesoreria a valere su fondi iscritti in stanziamenti del bilancio dello Stato e riferibili alla gestione di soggetti ed organi comunque riconducibili alla amministrazione centrale e periferica dello Stato, ove tali contabilità non siano espressamente autorizzate da specifiche norme che ne disciplinano l'autonomia contabile rispetto al bilancio dello Stato. Al fine di garantire, nel rispetto dei principi generali della presente legge, l'operatività dello strumento militare, le contabilità speciali autorizzate da disposizioni di legge per il funzionamento dei reparti e degli enti delle Forze armate operano fino all'adeguamento delle procedure di spesa di cui all'articolo 42, comma 1, lettera f), ovvero fino al loro riordino, da realizzare, previa sperimentazione, entro il termine di cui alla predetta lettera f).</p> <p>3. All'articolo 18, comma 1, primo periodo, della legge 5 maggio 2009, n. 42, sono apportate le seguenti modificazioni:</p> <p>a) dopo le parole: «legge finanziaria» sono inserite le seguenti: «ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica»;</p> <p>b) le parole da: «e a stabilire, per ciascun livello» fino alla fine del periodo sono soppresse.</p>

Art.34.
(Partecipazioni delle regioni)

Al terzo comma dell'articolo 16 della legge 27 febbraio 1967, n. 48 , le parole: «del progetto di bilancio di previsione dello Stato», sono sostituite dalle seguenti: «dei progetti di bilancio annuali e pluriennali di previsione dello Stato».

Art. 35.
(Quote annuali di spese pluriennali)

Le disposizioni che determinano le quote annuali di spesa di leggi a carattere pluriennale, escluse quelle previste dal secondo comma dell'articolo 18 della presente legge, cessano di avere validità a partire dall'esercizio finanziario 1979.

L'indicazione della quota destinata a gravare sul bilancio annuale e su ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale è rinviata alla legge finanziaria, la quale la determina tenendo conto anche degli impegni giuridicamente perfezionati.

In sede di prima applicazione il Ministro del tesoro è autorizzato ad individuare con propri decreti, le leggi cui si riferisce la deroga prevista dal secondo comma dell'articolo 18 della presente legge.

Il Ministro del tesoro, con apposita nota da trasmettere al Parlamento, motiva le ragioni delle scelte effettuate.

Art. 36.
(Disponibilità presso aziende di credito)

Per un periodo non superiore a sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge gli enti di cui ai precedenti articoli 31 e 32 possono mantenere disponibilità presso aziende di credito per una consistenza pari a quella in essere alla data del 30 giugno 1978.

Art. 37.**(Applicazione della presente legge)**

Le norme della presente legge si applicano a decorrere dall'anno finanziario 1979, salve le diverse decorrenze stabilite nei rispettivi articoli.

La decorrenza delle norme relative alla presentazione e all'esercizio in termini di cassa del bilancio annuale è fissata dall'anno finanziario 1980. Ai fini della gestione in forma sperimentale nell'anno 1979, il bilancio in termini di cassa per l'anno medesimo sarà presentato al Parlamento in apposito documento dal Ministro del tesoro, di concerto con quello del bilancio e della programmazione economica, entro il 31 dicembre 1978.

Il primo bilancio pluriennale, da presentare nel mese di settembre a norma dell'art. 15 della presente legge, espone l'andamento delle entrate e delle spese con la sola proiezione in base alla legislazione vigente. Entro il 31 marzo 1979 il Governo presenterà al Parlamento apposito disegno di legge per adeguare il bilancio pluriennale in coerenza con i vincoli del quadro economico generale e con gli indirizzi della politica economica nazionale.

La disaggregazione e l'analisi del bilancio pluriennale previste dal quarto comma dell'articolo 4 saranno limitate, per l'anno 1979, al primo livello del codice economico e funzionale.

In conseguenza di quanto disposto dai precedenti commi, le disposizioni di cui all'articolo 33 prendono decorrenza in conformità di quanto stabilito nei commi medesimi.

Art. 52.

(Disposizioni finali ed entrata in vigore)

1. In sede di prima applicazione della presente legge, la legge di stabilità dispone la soppressione alla tabella di cui all'articolo 11, comma 3, lettera *d*), delle spese obbligatorie e delle relative norme di rinvio alla tabella stessa. Tali spese restano quindi contestualmente determinate dalla legge di bilancio.

2. Ogni richiamo al Documento di programmazione economico-finanziaria, di cui all'articolo 3 della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, e alla legge finanziaria, di cui all'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, e successive modificazioni, contenuto in disposizioni di legge o di atti aventi forza di legge vigenti, deve intendersi riferito, rispettivamente, alla Decisione di finanza pubblica, di cui all'articolo 10 della presente legge, e alla legge di stabilità, di cui all'articolo 11, comma 2, della medesima legge.

3. Le disposizioni di cui all'articolo 12 si applicano a decorrere dall'anno 2011. Entro il 30 aprile 2010, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta alle Camere la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica redatta secondo i medesimi criteri utilizzati per predisporre tale relazione nell'anno 2009.

4. Le disposizioni di cui alla presente legge sono applicate dalla Presidenza della Repubblica, dal Senato della Repubblica, dalla Camera dei deputati e dalla Corte costituzionale in quanto ritenute compatibili con la sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta a tali organi.

5. Fino all'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, i compiti ad essa attribuiti dalla presente legge sono svolti dalla Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni.

6. La presente legge entra in vigore il 1° gennaio 2010.

Per informazioni sul Quaderno:

e.mail: rgs.serviziostudi@tesoro.it

Telefono +39.06.4761.3811



[www.rgs.mef.gov.it]



La contabilità e la finanza pubblica a portata di click