

XVI legislatura

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"

Aprile 2009
n. 13



servizio del bilancio
del Senato

elementi di
documentazione



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

TITOLO I PRINCIPI DI COORDINAMENTO, OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA E ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI.....	1
<i>Articolo 1 (Principi di coordinamento e ambito di riferimento).....</i>	<i>1</i>
<i>Articolo 2 (Delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili)</i>	<i>3</i>
TITOLO II PROGRAMMAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA.....	5
<i>Articolo 3 (Ciclo e strumenti della programmazione e di bilancio)</i>	<i>5</i>
<i>Articolo 4 (Regole e strumenti per il coordinamento della finanza pubblica).....</i>	<i>7</i>
<i>Articolo 5 (Decisione quadro di finanza pubblica).....</i>	<i>9</i>
<i>Articolo 6 (Manovra di finanza pubblica).....</i>	<i>16</i>
<i>Articolo 7 (Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica)</i>	<i>30</i>
TITOLO III MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI	33
<i>Articolo 8 (Banca dati delle amministrazioni pubbliche)</i>	<i>33</i>
<i>Articolo 9 (Monitoraggio dei conti pubblici).....</i>	<i>35</i>
<i>Articolo 10 (Disposizioni speciali e transitorie per il monitoraggio dei conti pubblici).....</i>	<i>40</i>
<i>Articolo 11 (Potenziamento del monitoraggio attraverso attività revisori e sindaci)</i>	<i>41</i>
TITOLO IV LA COPERTURA DELLE LEGGI	42
<i>Articolo 12 (Copertura finanziaria delle leggi)</i>	<i>42</i>
<i>Articolo 13 (Fondi speciali)</i>	<i>51</i>
<i>Articolo 14 (Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico).....</i>	<i>52</i>
TITOLO V IL BILANCIO DELLO STATO	54
Capo I Bilancio di previsione dello Stato	54
<i>Articolo 15 (Anno finanziario)</i>	<i>54</i>
<i>Articolo 16 (Bilancio di previsione).....</i>	<i>54</i>
<i>Articolo 17 (Bilancio pluriennale)</i>	<i>61</i>
<i>Articolo 18 (Formazione del bilancio).....</i>	<i>62</i>
<i>Articolo 19 (Integrità, universalità ed unità del bilancio).....</i>	<i>64</i>
Capo II Le entrate e le spese dello Stato.....	64
<i>Articolo 20 (Classificazione delle entrate e delle spese)</i>	<i>64</i>
<i>Articoli 21-24.....</i>	<i>66</i>
<i>Articolo 25 (Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente)</i>	<i>67</i>
<i>Articoli 26 e 27</i>	<i>69</i>

<i>Articolo 28 (Assestamento e variazioni di bilancio)</i>	69
<i>Articolo 29 (Impegni)</i>	71
Capo III Il rendiconto generale dello Stato	72
<i>Articolo 30 (Risultanze della gestione)</i>	72
<i>Articolo 31 (Elementi del conto del bilancio e del conto del patrimonio)</i>	73
<i>Articoli 32 e 33</i>	76
Capo IV Completamento della riforma del bilancio dello Stato	76
<i>Articolo 34 (Delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e adozione del metodo della programmazione triennale delle risorse)</i>	76
<i>Articoli non riproposti e non riassorbiti in altre disposizioni</i>	80
TITOLO VI TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA	81
<i>Articolo 35 (Definizione dei saldi di cassa)</i>	81
<i>Articolo 36 (Tesoreria degli enti pubblici)</i>	85
<i>Articolo 37 (Programmazione finanziaria)</i>	87
<i>Articolo 38 (Modifiche alla disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro per la gestione delle disponibilità liquide)</i>	88
<i>Articolo 39 (Ricorso al mercato delle pubbliche amministrazioni)</i>	89
<i>Articolo 40 (Abrogazione e modifica di norme)</i>	93
TITOLO VII IL SISTEMA DEI CONTROLLI	93
<i>Articolo 41 (Delega al Governo per la riforma e il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e revisione della spesa)</i>	93
<i>Articolo 42 (Testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato)</i>	98
APPROFONDIMENTI	99
Approfondimento n.1 Disciplina fiscale e programmazione pluriennale	99
Approfondimento n. 2 Vincoli sulla spesa e procedure di bilancio sequenziali	102
Approfondimento n. 3 Gli aggregati di finanza pubblica	105
Approfondimento n. 4 Settore pubblico e amministrazioni pubbliche: l'esperienza UK	109

Approfondimento n. 6 Le banche dati di finanza pubblica.....	114
Approfondimento n. 7 La struttura del bilancio dello Stato	123

GLOSSARIO DEI TERMINI MAGGIORMENTE RICORRENTI NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA	127
--	------------

TITOLO I
PRINCÌPI DI COORDINAMENTO, OBIETTIVI DI FINANZA
PUBBLICA E ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI

Articolo 1
(Principi di coordinamento e ambito di riferimento)

In base al comma 1, tutte le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e ne condividono le responsabilità.

Il comma 2 specifica che per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e gli altri soggetti individuati dall'ISTAT sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti comunitari.

A norma del comma 3, la ricognizione delle amministrazioni pubbliche viene effettuata - con cadenza annuale - dall'ISTAT, coerentemente con le definizioni contenute nei regolamenti comunitari.

Al riguardo, si rileva che l'articolo in esame, nell'enunciare i principi dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica, definisce un ambito di applicazione della nuova legge di contabilità più ampio del bilancio dello Stato, estendendolo all'intero perimetro della P.A.

Si tratta di una prospettiva coerente con l'evoluzione più recente della finanza pubblica italiana, in virtù da un lato degli impegni contratti dal nostro Paese in sede europea, dall'altro della riforma in senso federale dell'ordinamento dello Stato.

Sotto il primo aspetto, le regole europee codificate nel Patto di stabilità e crescita implicano il rispetto di una serie di obiettivi economico-finanziari il cui raggiungimento dipende dalle scelte e dai comportamenti di soggetti istituzionali diversi, caratterizzati da significativi livelli di autonomia finanziaria.

Sotto il secondo aspetto, l'evoluzione in senso federale, anche alla luce della normativa di attuazione dell'articolo 119 della

Costituzione in corso di approvazione da parte del Parlamento (A.S. 1117-B, recante la delega in materia di federalismo fiscale), rende necessario individuare una struttura istituzionale di coordinamento fra i diversi livelli di governo ai fini del perseguimento di obiettivi finanziari stabiliti a livello nazionale ed in particolare il coinvolgimento e la responsabilizzazione delle autonomie territoriali nella realizzazione di tali obiettivi.

La norma in esame fissa il principio della condivisione delle responsabilità delle amministrazioni pubbliche rispetto al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Al riguardo, nel rinviare al commento del successivo articolo 4, si evidenzia in linea generale l'esigenza di coordinare le previsioni contenute nel testo in esame con le disposizioni del Capo VI del ddl delega in materia di federalismo fiscale sopra citato, che demandano ai decreti legislativi l'adozione di una normativa di coordinamento e disciplina fiscale dei diversi livelli di governo.

Il principio sopra richiamato dell'armonizzazione dei bilanci pubblici viene invece ripreso, con la previsione di un'apposita delega legislativa, nel successivo articolo 2, al cui commento si rimanda.

Con riferimento alla definizione del perimetro delle pubbliche amministrazioni contenuta nel comma 2, occorre poi sottolineare che il rinvio all'aggregato statistico definito dall'Istituto nazionale di statistica sulla base dei regolamenti comunitari sembrerebbe comportare, ai fini dell'applicazione della presente legge, l'adozione di un perimetro della P.A. particolarmente ampio, includendovi anche le entità che - sulla base dell'effettivo rapporto tra ricavi e costi rilevabile nei bilanci consuntivi - non soddisfano il criterio cd. "*market*" e dunque ai fini statistici sono ricompresi nel settore istituzionale delle pubbliche amministrazioni.

Occorre in proposito valutare se l'inclusione di tali soggetti nell'ambito di applicazione del presente ddl possa comportare conseguenze indesiderate ai fini dell'attuazione della delega di cui al successivo articolo 2, che prevede l'adozione di sistemi contabili uniformi e di un piano dei conti integrato, tenuto conto che alcuni dei soggetti in questione, essendo tipicamente configurati come società, non adottano la contabilità finanziaria ma quella civilistica d'impresa. (si pensi ad esempio a Anas s.p.a., a Equitalia s.p.a., ecc.)

Articolo 2

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

L'articolo 2 contiene una delega al Governo per l'armonizzazione - attraverso uno o più decreti legislativi - dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura dei disavanzi eccessivi.

I principi e criteri direttivi da rispettare, fissati dal comma 2, riguardano, in particolare:

- l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato;
- la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica, mediante la definizione delle procedure di trasformazione dalla contabilità economica a quella finanziaria e viceversa;
- l'adozione di comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi.

I commi 3 e 4 prevedono l'invio degli schemi dei decreti legislativi alle Camere per il parere e alla conferenza unificata Stato-Regioni-enti locali ai fini dell'intesa.

Il comma 5 istituisce il Comitato per i principi contabili delle Amministrazioni pubbliche, al quale è affidato il compito di predisporre i decreti legislativi in oggetto.

Al riguardo, le disposizioni rispondono alla necessità di rendere confrontabili i dati di ciascuna amministrazione sia con le altre che con i sistemi e gli schemi utilizzati in ambito europeo in relazione alle procedure dei disavanzi eccessivi.

La relazione illustrativa del disegno di legge in esame afferma inoltre che, in prospettiva, sarebbe auspicabile ridurre le divergenze attualmente esistenti tra i criteri contabili utilizzati per il bilancio dello Stato e quelli del SEC95, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità.

In proposito, si rileva che l'attuale sistema contabile delle amministrazioni pubbliche appare caratterizzato da significative eterogeneità nelle modalità di redazione dei bilanci di previsione e dei conti consuntivi, con la conseguenza di rilevanti difficoltà ai fini del consolidamento dei conti, operazione, questa, di notevole importanza

soprattutto ai fini del controllo in corso d'anno degli andamenti della finanza pubblica.

La disposizione contenuta nella lettera d) del comma 2 dell'articolo in esame stabilisce che i decreti legislativi da emanare per l'adeguamento dei sistemi contabili prevedano che, a fini conoscitivi, si affianchi al sistema di contabilità finanziaria anche un sistema di contabilità economico-patrimoniale. Il criterio direttivo sembra quindi fare riferimento a schemi contabili analoghi a quelli di tipo civilistico adottati dalle aziende, diversi da quelli impostati secondo i criteri contabili del SEC95. Si tratta di un punto su cui è opportuna la massima riflessione, perché, come è anche emerso dalle audizioni svoltesi sul punto presso la Commissione bilancio, occorre grande cautela nel trasporre a flussi finanziari pubblici schemi di contabilità sensati per esigenze e finalità, nonostante che la previsione dell'affiancamento delle due contabilità abbia solo fini conoscitivi.

Da sottolineare che la lettera q) dell'articolo 34, recante un'ulteriore delega legislativa per il completamento della riforma del bilancio dello Stato, contiene un principio direttivo sostanzialmente identico. Sarebbe quindi opportuno un coordinamento tra le due disposizioni, pur tenuto conto che l'articolo 2 si riferisce a tutte le pubbliche amministrazioni e il 34 al solo Stato, che comunque fa parte delle pubbliche amministrazioni.

L'affiancamento di criteri di contabilità economica a quelli tradizionali di contabilità finanziaria è previsto peraltro anche in un ulteriore criterio direttivo della stessa delega di cui all'articolo 34, contenuto alla lettera m), la quale - nel prevedere il passaggio a bilanci di sola cassa - stabilisce l'affiancamento alle previsioni di cassa delle corrispondenti previsioni di competenza economica con riferimento al SEC95. Anche successive disposizioni, come il comma 7 dell'articolo 6 (che definisce i contenuti della Nota tecnico-illustrativa allegata al disegno di legge finanziaria) e il comma 7 dell'articolo 16 (che prevede la predisposizione del budget economico di ciascuna amministrazione, come allegato agli stati di previsione) implicano l'adozione a fini documentali e informativi di schemi contabili ispirati a diversi modelli. Rinviando al commento puntuale di ciascuna delle disposizioni citate, si evidenzia in questa sede l'opportunità di prevedere un sistema di raccordi e prospetti di riconciliazione tra le diverse raffigurazioni contabili delle diverse previsioni, tale da assicurare la necessaria trasparenza nell'ambito della pluralità di rilevazioni richieste.

Si segnala, infine, in merito alle modalità del coinvolgimento degli enti territoriali nella definizione della normativa in oggetto, che il comma 4 prevede che sugli schemi di decreti legislativi sia acquisita l'intesa della Conferenza unificata.

Al riguardo occorre valutare se tale forma di coinvolgimento dei rappresentanti degli enti territoriali nei processi di attuazione normativa legati all'armonizzazione dei sistemi contabili risulti complessivamente coerente con l'articolo 117 della Costituzione, in base al quale il coordinamento e l'armonizzazione della finanza pubblica rientrano tra le materie di legislazione concorrente (comma terzo), ma viene altresì chiaramente esplicitato (comma primo) che l'esercizio della potestà legislativa di Stato e regioni è vincolato dal rispetto dei trattati internazionali e dell'ordinamento comunitario.

Si tratterebbe in altre parole di valutare se il processo di armonizzazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni delineato nella delega in esame sia riconducibile ad una funzione di coordinamento della finanza pubblica, ovvero se esso costituisca uno strumento necessario per il rispetto dei trattati europei.

Si segnala infine che il ddl sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (A.S. 1117-B) reca principi di delega su materie simili in riferimento sia all'armonizzazione dei bilanci, sia alla redazione di bilanci consolidati e sia infine sotto il profilo della definizione di un sistema di indicatori di risultato.

TITOLO II PROGRAMMAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

Articolo 3 (Ciclo e strumenti della programmazione e di bilancio)

L'articolo modifica in parte, rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente, sia le scadenze temporali del ciclo della programmazione economico-finanziaria che gli strumenti attraverso i quali essa viene effettuata.

Gli strumenti contemplati dal disegno di legge sono:

- la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, da presentare alle Camere entro il 15 aprile;
- la Decisione quadro di finanza pubblica, da presentare entro il 20 settembre;
- i disegni di legge finanziaria e di bilancio, da presentare entro il 15 ottobre (in luogo del 30 settembre);
- l'aggiornamento del Programma di stabilità, da presentare alla Commissione europea rispettando il calendario concordato in sede europea.

Per quanto riguarda la presentazione dei disegni di legge collegati alla finanziaria, permane il termine del 15 novembre.

Al riguardo, l'avvicinamento dei tempi di presentazione della Decisione quadro di finanza pubblica a quelli dei ddl finanziaria e di bilancio appare saldare temporalmente la fase della programmazione economico-finanziaria a quella dell'attuazione della manovra di finanza pubblica necessaria al conseguimento degli obiettivi programmatici, rendendo in una certa misura meno netta la separazione tra le due fasi.

La posticipazione al 20 settembre della data di presentazione alle Camere della Decisione quadro in materia di finanza pubblica appare peraltro coerente con l'esigenza di disporre di un quadro previsivo di finanza pubblica più aggiornato rispetto a quello disponibile al 30 giugno (attuale data di presentazione alle Camere del Documento di programmazione economico-finanziaria).

Il differimento del termine appare particolarmente rilevante anche in relazione alle previsioni sull'evoluzione del gettito tributario, alla luce delle recenti modifiche normative che hanno spostato in avanti i termini per la presentazione delle dichiarazioni e correlativamente hanno comportato una minore robustezza delle stime del gettito derivante dai versamenti in autoliquidazione elaborate a metà anno per tale comparto¹. Non a caso negli ultimi anni è quasi sempre intervenuta in autunno una Nota di aggiornamento del DPEF per aggiornare appunto il quadro di finanza pubblica, con revisioni

¹ Ci si riferisce alle recenti modifiche introdotte con la legge n. 14 del 2009 (di conversione del c.d. decreto-legge "milleproroghe"), in base alle quali è entrato in vigore il nuovo calendario fiscale che prevede nuovi termini di presentazione delle dichiarazioni dei redditi, lasciando inalterati i termini di versamento. I versamenti in saldo ed acconto (prima rata) delle imposte sui redditi vengono effettuati dal 15 giugno al 15 luglio; per essi è possibile optare anche per il versamento rateale mensile per un massimo di 6 rate. L'ultima od unica rata di acconto viene versata entro il 30/11. Il versamento in acconto dell'IVA viene effettuato entro il 27/12, mentre i versamenti periodici sono effettuati mensilmente o, per alcuni contribuenti (opzione o a regime), trimestralmente.

delle previsioni concentrate prevalentemente sul lato delle entrate, e in particolare di quelle tributarie.

Va quindi sottolineato che viene esplicitamente ricompreso tra gli strumenti della programmazione l'aggiornamento del Programma di stabilità da presentare alla Commissione europea, per la cui tempistica la norma rinvia al calendario concordato in sede europea. L'inclusione di tale documento nel ciclo della programmazione sembra prefigurare un auspicabile più stretto raccordo tra gli strumenti della programmazione interni e quelli europei.

Si segnala infine che, rispetto all'attuale formulazione dell'articolo 1-*bis* della legge n. 468 del 1978, viene eliminato il riferimento alla presentazione, entro il 30 settembre, della Relazione previsionale e programmatica (soppressa in base all'abrogazione dell'articolo 15 della legge n. 468 del 1978), nonché del bilancio pluriennale programmatico (assorbito all'interno dal disegno di legge del bilancio dello Stato di cui all'articolo 17).

Articolo 4

(Regole e strumenti per il coordinamento della finanza pubblica)

Il comma 1 dispone che le regioni e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dalla Decisione quadro di finanza pubblica; il comma 2 prevede che gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica vengano individuati in sede di attuazione del federalismo fiscale.

Al riguardo, si segnala che sull'argomento interviene anche l'articolo 17 del disegno di legge in materia di federalismo fiscale, attualmente all'esame del Senato (A.S. 1117-B)², il quale stabilisce una serie di criteri direttivi della delega legislativa ivi prevista con riguardo specifico al coordinamento e alla disciplina fiscale dei vari livelli di governo.

L'articolo 18 del medesimo disegno di legge individua poi il nuovo strumento del Patto di convergenza, attribuendo al Governo il

² Approvato dal Senato della Repubblica il 22 gennaio 2009 e modificato dalla Camera dei Deputati il 24 marzo u.s.

compito di proporre - nell'ambito del ddl finanziaria e coerentemente con gli obiettivi programmatici fissati nel DPEF - norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica volte a realizzare la convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo e a stabilire, per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare.

Riguardo a tale aspetto risulta essenziale coordinare la disciplina del cd. Patto di convergenza con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria e di attuazione della manovra di finanza pubblica come definiti nel presente disegno di legge. In particolare, mentre il successivo articolo 5, nel definire i contenuti della Decisione quadro di finanza pubblica, stabilisce la fissazione di obiettivi programmatici di indebitamento netto in rapporto al PIL disaggregati per i tre sottosettori istituzionali della P.A. (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza) - prefigurando quindi un saldo-obiettivo per l'intero comparto delle Amministrazioni Locali -, l'articolo 18 del citato ddl n. 1117-B prevede che in legge finanziaria - nell'ambito dei contenuti del Patto di convergenza - sia fissato "per ciascun livello di governo territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare". Le due norme demandano quindi l'identificazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica per gli enti territoriali a due sedi diverse - l'una in fase di programmazione, l'altra in fase di attuazione concreta della manovra - e secondo due diversi livelli di disaggregazione dei saldi di riferimento - nel primo caso rinviando ad un aggregato definito in termini statistici nella contabilità nazionale, nel secondo ad una definizione di carattere istituzionale. Sarebbe quindi opportuno armonizzare le due normative, prevedendo (eventualmente) tra le funzioni della legge finanziaria quella di registrare il Patto di convergenza.

Occorre infine tenere conto del ruolo che sempre l'articolo 5 del citato ddl n. 1117-B attribuisce all'istituenda Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In particolare, i criteri di delega prevedono che la Conferenza concorra alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento, nonché alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, promuovendo l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi.

Anche sotto tale aspetto risulta quindi essenziale il coordinamento con la disciplina contenuta nel ddl in esame.

Articolo 5 *(Decisione quadro di finanza pubblica)*

La Decisione quadro di finanza pubblica (d'ora in avanti DQFP) corrisponde all'attuale Documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF), con una serie di differenze, che riguardano sia la data di presentazione che il contenuto.

In base al comma 1, la DQFP contiene il quadro previsionale e programmatico (macroeconomico e di finanza pubblica) per il triennio di riferimento.

Al riguardo è opportuno sottolineare che secondo una prassi ormai consolidata i DPEF da molti anni sono impostati su un periodo temporale di riferimento più esteso rispetto a quello del triennio previsto dall'attuale formulazione dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 468 del 1978 e confermato dalla norma in esame. Il consolidarsi di tale prassi è presumibilmente legato, oltre che all'esigenza politica di definire gli obiettivi programmatici dell'azione di Governo per tutto l'arco della legislatura, anche all'esigenza di coordinamento tra il documento di programmazione interno e gli obiettivi programmatici assunti in base alle regole del Patto di stabilità e crescita e contenuti nel Programma di stabilità da comunicare alle autorità europee.

Alla luce di tale circostanza potrebbe essere valutata l'opportunità di sancire formalmente - con l'occasione della riforma - la corrispondenza tra documento di programmazione interno e comunitario quanto all'estensione temporale del periodo considerato ai fini delle previsioni e degli obiettivi.

Per quanto riguarda la data di presentazione della DQFP, essa - si ricorda - è posticipata al 20 settembre dall'articolo 3, comma 2, lettera *b*) e risulta quindi più ravvicinata alla data di presentazione dei documenti di bilancio (v. commento all'articolo 3).

Per quanto attiene al contenuto, il comma 2, lettera *b*), del presente articolo prevede che la DQFP riporti le previsioni tendenziali a legislazione vigente dei flussi di entrata e di spesa non solo del conto economico, ma anche del fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche e, distintamente, di quelli dell'amministrazione centrale, delle amministrazioni locali e degli enti di previdenza; l'ultimo periodo della medesima lettera *b*) contiene l'obbligo di indicare le

previsioni relative al debito delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso e dei singoli settori separatamente.

Riguardo alla definizione dei contenuti delle previsioni tendenziali, si sottolinea che la norma richiede le previsioni a legislazione vigente sui flussi di entrata e di spesa del fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di un aggregato che non coincide né con il settore statale né con il settore pubblico, ai quali si riferisce l'attuale disciplina dei conti di cassa contenuta nell'articolo 30, commi 1 e 3, della legge n. 468 del 1978 ai fini della stima del fabbisogno e ai quali fa riferimento più correttamente la successiva lettera d), sia ai fini delle previsioni tendenziali che dei corrispondenti obiettivi programmatici. Occorre pertanto chiarire se il riferimento al fabbisogno di cassa delle amministrazioni pubbliche prefiguri la costruzione di stime relative ad un aggregato diverso da quelli sopra citati. Sarebbe dunque doverosa un'armonizzazione tra le varie definizioni.

Si sottolinea poi che nella definizione dei contenuti della DQFP non si fa riferimento alle previsioni tendenziali relative ai saldi strutturali e ai corrispondenti obiettivi programmatici, anche se l'analisi circa l'evoluzione strutturale dei saldi di finanza pubblica (al netto delle *una tantum* e depurati degli effetti ciclici) è ormai da tempo incorporata nei documenti di finanza pubblica. Ciò pure per assicurare la corrispondenza con le previsioni e gli obiettivi assunti in sede europea, sulla base di quanto richiesto dal Patto di stabilità e crescita.

Occorre pertanto valutare l'opportunità di introdurre esplicitamente tra i contenuti della DQFP un riferimento all'analisi degli andamenti di finanza pubblica in termini strutturali, formalizzando la prassi affermatasi negli ultimi anni.

In quest'ottica potrebbe risultare opportuno introdurre inoltre un riferimento all'analisi dell'aggiustamento *stock/flussi*³ (cd. *stock/flow adjustment*, SFA), solitamente contenuta nei Programmi di stabilità, per rafforzare la capacità di verifica della coerenza tra le ipotesi assunte in merito all'evoluzione del saldo di cassa e, rispettivamente, quelle relative allo *stock* di debito.

³ In particolare, tale analisi rappresenta la differenza tra la variazione del debito pubblico e l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, dando conto di tutte le componenti del debito diverse dalle uscite e dalle entrate considerate nell'indebitamento; dette componenti si riferiscono principalmente ad acquisizioni nette di attività finanziarie e a poste di aggiustamento quali la differenza competenza-cassa sulle uscite.

Il comma 2, lettera c), dispone che nella DQFP vengano evidenziate le risorse necessarie a confermare normativamente gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio di settore adottati negli ultimi anni.

Al riguardo, la portata della nuova previsione sembra andare nel senso di includere tra i contenuti della DQFP, accanto alle previsioni formulate a legislazione vigente (come richiesto dalla precedente lettera b), anche un'analisi degli andamenti di finanza pubblica a politiche invariate, in quanto è richiesto di quantificare le risorse correlate alla conferma delle scelte di politica di bilancio adottate negli esercizi precedenti.

Tale novità sembra formalizzare nella normativa contabile l'esigenza di un arricchimento dell'analisi sui flussi di finanza pubblica tale da superare la rigidità formale del criterio della legislazione vigente, il quale comporta per definizione un rischio di sottostima dei flussi di finanza pubblica (in particolare, maggiori spese e minori entrate) non riconducibili a norme vigenti in base criteri strettamente giuridici.

Si ricorda che un primo tentativo di individuare e classificare secondo una precisa tassonomia tali voci di spesa o minore entrata non incluse nella legislazione vigente, ma coerenti con il criterio delle politiche invariate, era stato compiuto nel DPEF 2008-2011, in cui era stata presentata una tabella che raggruppava secondo tre categorie (impegni sottoscritti, prassi consolidate, altre iniziative) tali flussi di finanza pubblica.

Il comma 2, lettera d) dispone l'indicazione di previsioni tendenziali e obiettivi programmatici relativamente al saldo netto da finanziare, all'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e al fabbisogno del settore statale e del settore pubblico, con la disaggregazione delle entrate e delle spese.

Al riguardo, si sottolinea che occorrerebbe coordinare quanto previsto rispettivamente nelle lettere b) e d) relativamente alle previsioni in termini di conto della P.A. e in termini di fabbisogno.

In particolare, la lettera b) richiede le previsioni tendenziali sui flussi di entrata e di spesa del conto economico della P.A. disaggregate per i tre sottosettori del settore istituzionale delle pubbliche amministrazioni (cioè Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Locali ed Enti di Previdenza), mentre la lettera d),

richiedendo le previsioni tendenziali dell'indebitamento netto delle P.A., sembra costituire una ripetizione, in quanto quest'ultimo non è che il saldo complessivo del conto economico consolidato della P.A. a cui fa riferimento la lettera b). Ciò a meno di non distinguere il riferimento, nel senso che la lettera b) si riferisce alla P.A. e la lettera d) al settore statale.

Inoltre va valutato se le previsioni relative al fabbisogno di cassa delle P.A. debbano anch'esse, come quelle relative al conto economico della P.A., essere fornite con la disaggregazione tra i tre sottosettori.

Si fa riferimento, infine, alle previsioni del debito della P.A. nel suo complesso e dei "settori". Probabilmente si fa riferimento ai tre sottosettori della P.A. menzionati in precedenza nella lettera b) (AC, AL, EP), nel qual caso sarebbe opportuno sostituire la parola "settori" con "sottosettori".

Il comma 2, lettera e), prevede l'individuazione di obiettivi per ciascun anno del triennio, in rapporto al PIL, per l'indebitamento netto della P.A. (disaggregato nei tre sottosettori), al netto e al lordo degli interessi e con l'enucleazione della parte corrente. Vanno poi indicati gli obiettivi relativi al fabbisogno del settore statale e del settore pubblico, sempre con l'enucleazione della parte corrente, e infine quelli relativi al debito dei settori indicati.

Al riguardo, la lettera e) indica puntualmente l'articolazione degli obiettivi programmatici, sovrapponendosi in una certa misura a quanto previsto dalla precedente lettera d), che richiedeva l'individuazione degli obiettivi programmatici corrispondenti alle previsioni in termini tendenziali. Le uniche differenze rispetto a quanto già richiesto in base alla lettera d) sono l'individuazione degli obiettivi di saldo delle P.A. ("spacchettati" per sottosettori) al netto e al lordo degli interessi e l'enucleazione della parte corrente. Tale enucleazione vale anche per le stime di fabbisogno del settore statale e del settore pubblico.

L'individuazione di obiettivi programmatici differenziati per ciascuno dei sottosettori istituzionali rappresenta un elemento di novità rilevante, che rafforza il valore programmatico della DQFP, alla luce della necessità di evidenziare con maggiore trasparenza il contributo dei vari livelli di governo al raggiungimento degli obiettivi complessivi del Paese.

La lettera *f*) prevede una articolazione della manovra correttiva di finanza pubblica per i principali settori di intervento e per livelli di governo.

Al riguardo, tale previsione costituisce una novità, alla quale si correla quanto previsto dal comma 3, che dispone l'invio alla Conferenza unificata⁴ delle linee-guida per la ripartizione degli obiettivi programmatici tra i vari livelli di governo.

Va sottolineato in merito che la previsione dell'invio entro il 20 luglio di tali linee-guida prefigura un notevole anticipo rispetto al ciclo delle previsioni di finanza pubblica. In linea teorica, non appare infatti del tutto coerente prevedere la distribuzione tra i livelli di governo delle quote di concorso alla realizzazione degli obiettivi programmatici complessivi, in un momento in cui non sono ancora definite le previsioni tendenziali per i tre sottosettori né l'entità assoluta della manovra e non è quindi possibile identificare puntualmente i comparti nei quali dovrà concentrarsi la correzione affidata alla manovra di finanza pubblica. Va però considerato che la previsione di una data che cada nel mese di settembre rischia di risultare poco realistica o perché troppo a ridosso del 20 settembre o perché non coerente con l'andamento del lavoro delle strutture preposte.

Si rileva infine che nella individuazione dei contenuti della DQFP manca ogni indicazione relativamente al raccordo tra i dati di finanza pubblica relativi al conto della PA e quelli inerenti al fabbisogno del settore statale e del settore pubblico, raccordo che viene invece previsto dal comma 7 dell'articolo 6 tra i contenuti della Nota tecnico-illustrativa allegata al ddl finanziaria. L'esigenza di disporre di dati di raccordo tra contabilità finanziaria e contabilità economica nella fase attuativa della manovra sembrerebbe richiedere analoghi elementi informativi anche nella fase di programmazione, pur se le due fasi - nella nuova tempistica - appaiono cronologicamente più ravvicinate rispetto all'attuale.

Il comma 4 disciplina l'aggiornamento del Programma di stabilità, che il Governo deve effettuare entro i termini stabiliti in sede comunitaria e prevede che, in caso di scostamento degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica rispetto a quelli della

⁴ Si tratta della sede congiunta, istituita dall'articolo 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città ed autonomie locali.

DQPF precedentemente approvata, il Governo stesso ne motivi le cause attraverso una contestuale relazione al Parlamento.

Al riguardo, si sottolinea che anche la nuova formulazione del comma, che sostituisce l'attuale comma 4-*bis* dell'articolo 3, rende solo eventuale la relazione informativa del Governo alle Camere circa l'aggiornamento del Programma di stabilità. La previsione della relazione è infatti limitata al caso in cui si verifichi uno scostamento degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica rispetto a quelli contenuti nella DQFP.

E' rilevante sottolineare in proposito l'orientamento della Commissione europea, la quale sollecita i Governi degli Stati membri a presentare Programmi di stabilità relativi all'intera legislatura⁵ e a coinvolgere i Parlamenti⁶ nella definizione dei contenuti dell'aggiornamento dei Programmi di stabilità e nella discussione in merito al parere espresso sugli stessi dal Consiglio.

Il comma 5 dispone l'introduzione di relazioni programmatiche di accompagnamento alla DQFP per ciascuna missione di spesa e sulle sottostanti leggi pluriennali, delle quali sarà particolarmente illustrato lo stato di attuazione. In questa sede viene altresì effettuata, per ciascuna legge pluriennale di spesa in scadenza e, in generale, per tutte le leggi di spesa pluriennale quando siano trascorsi 5 anni dalla loro entrata in vigore, una valutazione circa la permanenza delle ragioni che a suo tempo ne avevano giustificato l'adozione, tenuto anche conto dei nuovi programmi da avviare.

Il comma 6 prevede inoltre un quadro riassuntivo di tutte le leggi di spesa a carattere pluriennale.

Al riguardo, la previsione degli indicati elementi informativi, relativi alle missioni di spesa e alle sottostanti leggi pluriennali, peraltro già prevista dalla legge 468/78, conferma nei contenuti della DQFP valutazioni ed elementi informativi di dettaglio che risulterebbero appropriati anche a corredo dei documenti di bilancio, quindi nell'attuazione vera e propria della manovra, piuttosto che di un documento programmatico.

⁵ Cfr. ECOFIN Council 11/10/2005: "*Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes*", pag. 11.

⁶ Cfr. ECOFIN Council Conclusions October 2007, pag. 10 e European Commission, *Public Finances in EMU 2007*, pag. 135.

Le stesse considerazioni valgono per il quadro riassuntivo delle leggi di spesa a carattere pluriennale che a tali relazioni deve essere allegato in base al comma 6, il quale ripropone peraltro una disposizione già compresa nella legislazione vigente.

Il comma 7, infine, stabilisce che venga esposta, all'interno del quadro riassuntivo delle leggi di spesa a carattere pluriennale (di cui al comma 6) una ricognizione puntuale di tutti i contributi pluriennali, con specifica indicazione di quelli attivati e dello stato di avanzamento delle opere da essi finanziate; devono inoltre essere indicate eventuali ulteriori risorse non statali che concorrano al finanziamento di dette opere.

Al riguardo, per quanto riguarda la ricognizione puntuale di tutti i contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato, prevista dal comma in esame, l'inclusione di tali informazioni nei contenuti necessari della DQFP risulta invece coerente con la natura del documento programmatico, tenuto conto dei particolari riflessi di tali voci di spesa in termini di impatto sul conto economico della P.A.

In proposito, si ricorda che l'effetto sui vari saldi di finanza pubblica derivante dai contributi pluriennali per il finanziamento di investimenti varia in relazione ad una serie di elementi quali: la tipologia del soggetto beneficiario del contributo (interno ovvero esterno rispetto alla P.A., sulla base delle regole del SEC95); l'eventuale attivazione di operazioni finanziarie rispetto alle quali emerge una garanzia dello Stato; la tempistica dell'eventuale finanziamento; il profilo di cassa collegato alla realizzazione dell'intervento pubblico.

La seguente tabella schematizza gli effetti sui principali indicatori di finanza pubblica delle disposizioni che autorizzano contributi pluriennali.

Registrazione sul saldo netto da finanziare, sul fabbisogno, sull'indebitamento, sul debito di contributi pluriennali per il finanziamento di investimenti				
Beneficiario del contributo	SNF	FABB	IN-PA	DEBITO
Soggetto interno alle A.P.				
-con operaz. finanz.	Autorizz. Spesa	Pag. avanz. lavori	Criterio SEC 95	Profilo operaz. finanz.
-senza operaz. finanz.	Autorizz. Spesa	Pag. avanz. lavori	Criterio SEC 95	Pag. avanz. lavori
Soggetto esterno alle A.P.				
-con operaz. finanz. e garanzia Stato	Autorizz. Spesa	Profilo operaz. finanz.	Criterio SEC 95	Profilo operaz. finanz.
-senza operaz. finanz.	Autorizz. Spesa	Pag. bilancio Stato	Criterio SEC 95	Pag. bilancio Stato

Oltre alla ricognizione dei contributi sarebbe quindi utile poter acquisire anche specifiche informazioni in merito agli elementi sopra elencati, in un'ottica di programmazione per l'intera P.A.

Articolo 6 **(Manovra di finanza pubblica)**

L'articolo 6, riguardante la manovra di finanza pubblica, contiene numerose modifiche riguardanti la configurazione della legge finanziaria.

Il comma 1 definisce il disegno di legge finanziaria, il disegno di legge di bilancio e gli eventuali provvedimenti collegati come componenti della manovra triennale di finanza pubblica.

Al riguardo, l'inclusione tra gli strumenti che compongono la manovra triennale di finanza pubblica dei provvedimenti collegati sollecita una riflessione circa la natura di tale strumento, anche alla luce dell'evoluzione che lo stesso ha fatto registrare a partire dalla legge n. 208 del 1999.

Com'è noto, uno dei maggiori elementi di novità della parziale riforma degli strumenti della sessione di bilancio operata con la legge n. 208 del 1999 era stata la soppressione del cosiddetto "collegato di sessione", accompagnata dall'istituzione dei provvedimenti collegati "fuori sessione"; ciò in relazione al raggruppamento nella legge finanziaria della componente normativa con impatto finanziario immediato - sia con effetti di correzione che di sviluppo - ed alla

contestuale attribuzione ai provvedimenti collegati fuori sessione degli aggiustamenti di tipo ordinamentale e strutturale.

Nel corso degli ultimi anni, peraltro, si è verificata una progressiva estensione delle tipologie di provvedimenti che sono stati considerati "collegati", ricomprendendosi così nella categoria anche provvedimenti contenenti una parte della relativa manovra di bilancio nonché provvedimento privi di diretto legame con la sessione.

Occorrerebbe chiarire quindi se la nuova formulazione prefiguri il ritorno a una figura di provvedimento collegato simile a quello precedente alla citata riforma del 1999 e comunemente identificato come "collegato di sessione" (cioè contenente misure correttive con effetti immediati e diretti sui saldi di finanza pubblica per il periodo considerato dalla manovra), ratificando in qualche misura una parte della prassi affermatasi negli ultimi anni. In tal caso, a parte l'opportunità o meno di riproporre un modello già riformato nel 1999, rimarrebbe l'incongruenza rispetto alla data di presentazione del 15 novembre.

Di particolare rilievo nel comma 1 è la triennializzazione della manovra.

Al riguardo, si sottolinea che la novità formalizza il metodo di programmazione finanziaria introdotto dal decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, contenente una serie di misure in grado di conseguire per ciascun esercizio del triennio 2009-2011 gli obiettivi programmatici della manovra triennale identificata nel DPEF 2009-2013 presentato dal Governo alle Camere il 24 giugno 2008.

Le manovre annuali precedenti - pur essendo impostate su base triennale - individuavano tutta la correzione necessaria per il raggiungimento dell'obiettivo del primo anno del periodo di programmazione, mentre la proiezione triennale delle misure adottate avvicinava il saldo di ciascuno degli esercizi successivi all'obiettivo programmatico fissato per l'esercizio, nell'ambito della programmazione di medio periodo. Solitamente, peraltro, gli effetti finanziari delle misure adottate non colmavano l'intera differenza tra andamenti tendenziali e valori programmatici negli anni successivi al primo; per tali esercizi la correzione necessaria a realizzare gli obiettivi programmatici veniva, pertanto, rinviata alle manovre successive.

Sulla base della normativa in esame, invece, la triennializzazione è rafforzata dalla previsione (contenuta nel terzo periodo) per cui la

manovra annuale sembrerebbe determinare gli interventi per gli anni successivi solo in caso di eventuali scostamenti degli obiettivi, conseguenti anche a cambiamenti del quadro economico. A prescindere da ciò, la formulazione sembrerebbe comunque costringere il Governo a proporre una manovra triennale, salva ovviamente la possibilità di introdurre cambiamenti di *policy* all'interno dell'impostazione della manovra definita per il triennio, anche in dipendenza dell'evoluzione delle variabili (macro e di finanza pubblica) esogene. Nel merito va valutato quindi se sia opportuno prevedere maggiore libertà al Governo nel senso di poter proporre una manovra anche limitata all'anno o al biennio.

In relazione alla tematica della triennializzazione della manovra si ricorda che la Commissione Europea⁷ ha sollecitato gli Stati ad adottare efficaci strumenti di programmazione finanziaria, evidenziando molteplici aspetti virtuosi associati alla programmazione di medio termine. In primo luogo, la dimensione temporale di medio periodo risulta più prossima a quella necessaria alla concretizzazione degli effetti economici delle misure predisposte; inoltre, nel perseguimento delle politiche fiscali, risulta facilitato il *commitment* politico del Governo, il quale può impegnarsi in un percorso predefinito nell'ambito di uno scenario pluriennale; un aspetto del massimo rilievo è infine costituito dall'individuazione di uno scenario pluriennale che sia legislativamente vincolante.

Comunque, in linea generale la scelta di rafforzare l'efficacia degli strumenti di programmazione economica, sancendo in modo più puntuale l'impostazione triennale della manovra di finanza pubblica, sembra raccogliere questo tipo di sollecitazioni e orientare la configurazione del quadro contabile di riferimento per la decisione di finanza pubblica in senso analogo alle esperienze di altri Paesi nell'ambito dell'Unione Europea, segnatamente il Regno Unito e l'Olanda, che di recente hanno introdotto nuovi strumenti di programmazione finanziaria di medio termine⁸.

E' da rilevare, ad ogni modo, che le modifiche stabilite con le norme in commento sembrano agire piuttosto nel senso di rendere più stringente il carattere triennale della manovra correttiva vera e propria,

⁷ Cfr. *Public finances in EMU*, n. 3, 2007.

⁸ In particolare, sulla base delle nuove regole entrambi i Paesi citati stabiliscono per i propri piani di bilancio pluriennali obiettivi fissi, ovvero non soggetti a revisioni ed aggiornabili solo su base periodica pluriennale. Secondo le prime analisi effettuate anche nell'ambito della Commissione europea, tali innovazioni si sono rivelate efficaci rispetto alle finalità di sanare precedenti squilibri esistenti nella gestione del bilancio.

avvicinando la fase di attuazione a quella della programmazione, che non attraverso il rafforzamento degli strumenti di programmazione stessa (come avverrebbe ad es. stabilendo vincoli anche in termini di aggregati di spesa, oltre che in termini di saldo).

Il comma 2 stabilisce che la legge finanziaria dispone annualmente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio pluriennale.

Al riguardo, va sottolineato che in base alla formulazione del comma resta la previsione di una legge finanziaria annuale, anche se l'impostazione triennializzata della manovra individuata nel precedente comma 1 porterebbe all'obbligo di varare una manovra triennale e pur tenuto conto del fatto che le successive disposizioni sul bilancio di previsione (si veda in particolare il comma 8 dell'articolo 16, al cui commento si rimanda) comportano per quest'ultimo strumento una più estesa capacità di ricomposizione delle grandezze di finanza pubblica rispetto alla sua configurazione attuale.

La norma sembra quindi confermare, nonostante l'impostazione triennale della manovra di finanza pubblica, la necessità di disporre di uno strumento annuale per la realizzazione della manovra stessa, strumento che continua a essere costituito dalla legge finanziaria, il cui contenuto obbligatorio è identificato nel successivo comma 3.

Il comma 3, alinea, vieta l'inserimento nella legge finanziaria di norme ordinamentali ovvero organizzatorie; contiene inoltre una sostanziale modifica rispetto alla legislazione vigente, in quanto non prevede più che la finanziaria stessa determini effetti finanziari decorrenti dal primo anno del bilancio pluriennale.

Riguardo al contenuto della legge finanziaria una prima novità è correlata, ancora una volta, al carattere triennale della decisione di finanza pubblica. Viene infatti eliminata l'attuale previsione che essa debba contenere esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza dal primo anno considerato nel bilancio pluriennale. La decorrenza è ora invece prevista nel triennio considerato dallo stesso bilancio. Va chiarito se una qualche disposizione può decorrere da anni successivi al primo: ad un'interpretazione letterale sembrerebbe doversi dare una risposta affermativa come dovrebbe desumersi dall'impostazione triennale della manovra.

Sempre sul piano del contenuto è confermata la esclusione delle norme di delega e di quelle a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio. Tuttavia, su tale ultimo punto occorre sottolineare che la lettera g), sostitutiva dell'attuale lettera *i-bis*) del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, nel prevedere che la "finanziaria" possa contenere norme comportanti aumenti di entrata o riduzioni di spesa, vieta esplicitamente (come faceva invece la lettera *i-bis*) le norme a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio (che risultavano ammesse solo ove si fossero caratterizzate per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi). Occorrerebbe quindi puntualizzare il coordinamento tra il divieto di norme ordinamentali/organizzatorie disposto nell'alea del comma 3 e il mancato espresso divieto delle stesse nella citata lettera g) e almeno, chiarire il significato della soppressione del riferimento nella nuova lettera g).

In ogni caso il divieto generale disposto nell'alea dovrebbe implicare l'esclusione dal contenuto della legge finanziaria di tutte le disposizioni prive di effetti sui saldi, ivi comprese quelle organizzative in ordine al funzionamento del bilancio (si pensi, ad esempio, a disposizioni come l'istituzione del FAS o modifica dei suoi meccanismi di funzionamento).

Le varie lettere nelle quali si articola il comma in esame enunciano nel dettaglio quali elementi la legge finanziaria debba indicare.

Le lettere *a)* e *b)* ribadiscono quanto previsto dalla legislazione vigente e si riferiscono rispettivamente ai livelli del ricorso al mercato e del saldo netto da finanziare ed alle variazioni dei parametri tributari (aliquote, scaglioni, detrazioni, ecc.); la lettera *c)* concerne i fondi speciali; la lettera *d)* unifica in un'unica tabella il contenuto delle attuali tabelle C), D), E) ed F) della legge finanziaria (previste dalle lettere c), d), e) ed f) dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978).

Al riguardo, occorre preliminarmente osservare che nella nuova tabella viene richiesta la presentazione delle variazioni delle autorizzazioni legislative di spesa aggregandole per programma e per missione, recependo quindi la nuova classificazione funzionale del bilancio dello Stato. Non viene peraltro prevista l'aggregazione delle stesse leggi di spesa anche per stati di previsione, attualmente utilizzata per aggregare le leggi stesse nelle tabelle C), D), E) ed F) della legge finanziaria.

Inoltre, non è del tutto chiaro se la formulazione della lettera D) comporti il rifluire delle leggi di cui all'attuale Tabella C nella nuova Tabella unificata o se debba permanere una separata evidenziazione contabile di tali leggi nella parte tabellare della legge finanziaria. Se da un lato la lettera D) sembra far riferimento a un'unica tabella, è vero dall'altro che il secondo periodo della stessa lettera D) contiene una specifica disciplina e un trattamento "a parte" per le leggi dell'attuale Tabella C (per la quale vedi *infra*). Sul punto è opportuno un chiarimento.

Passando a considerazioni di carattere sostanziale, si sottolinea che non è chiaro se il rifinanziamento, la riduzione o la rimodulazione debbano obbligatoriamente intervenire "per ciascuno degli anni considerati dal bilancio pluriennale", come testualmente la norma afferma, o se invece ciò rappresenti una semplice facoltà e la variazione possa interessare quindi uno o più ma non necessariamente tutti e tre gli esercizi ricompresi nel bilancio pluriennale.

Inoltre, non è chiaro se nella tabella vada indicato l'intero importo da iscrivere in bilancio per ciascuna legge (secondo il modello dell'attuale tabella C) ovvero solo la variazione al margine apportata all'importo a legislazione vigente (come nelle attuali tabelle D ed E) e infine secondo quali modalità debba essere data evidenza della eventuale rimodulazione. In ogni caso dovrebbe essere consentita una puntuale ricostruzione dell'effetto delle variazioni, corredando la tabella di un allegato conoscitivo che dia compiuta informazione delle variazioni apportate rispetto alla legislazione vigente.

Per quanto riguarda l'ultimo periodo della lettera D), che si riferisce alla tipologia di leggi di spesa corrispondenti alla attuale tabella C, occorre sottolineare che la nuova formulazione non definisce le caratteristiche delle leggi di spesa di parte corrente che potranno essere rifinanziate con la nuova tabella, se non per il riferimento al richiamo nella legge sostanziale. La formulazione sembrerebbe creare una sorta di lista chiusa di leggi, ovvero quelle di natura permanente la cui quantificazione è demandata alla legge finanziaria ai sensi della legge vigente alla data di entrata in vigore della presente legge.

In tale ambito è rilevante la previsione di cui all'art. 44, in base la quale vengono eliminate dalla tabella C) le leggi di spesa a carattere obbligatorio, anche in presenza del richiamo nella legge sostanziale, il che sembra implicare una ricognizione più puntuale sulla natura delle leggi da includere in questo modello di finanziamento, va ricordato

che l'inclusione di talune leggi di spesa in tabella C) ha come riflesso la necessità di copertura delle variazioni al margine (rispetto al modello alternativo del finanziamento in bilancio di tali leggi, che invece non richieda la copertura della variazione se non al livello complessivo di saldo netto da finanziare).

La lettera *e)* ripropone il contenuto dell'attuale lettera *h)* del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468, in materia di importo massimo da destinare ai contratti del pubblico impiego; la lettera *f)* corrisponde all'attuale lettera *i)* della legislazione vigente e riguarda le regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge finanziaria dalle leggi vigenti. La lettera *g)* è identica nella prima parte alla corrispondente lettera *i-bis)* del comma 3, articolo 11, della legge n. 468: indica infatti le norme che comportano aumenti di entrata o riduzioni di spesa. Viene invece implicitamente soppressa la restante parte della lettera nella versione vigente, contenente l'esclusione delle norme "a carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, salvo che esse si caratterizzino per un rilevante contenuto di miglioramento dei saldi".

Al riguardo, in relazione al contenuto della lettera *g)*, si rimanda al commento sopra formulato con riferimento all'alea del comma 3.

Viene soppressa la lettera *i-ter)* del comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 468, che prevedeva la possibilità di inserire nella finanziaria norme finalizzate direttamente al sostegno o al rilancio dell'economia.

Al riguardo, si sottolinea che tale soppressione interviene in modo sistematico sul contenuto della legge finanziaria, rendendo permanente quanto previsto in via sperimentale dal comma *1-bis)* dell'articolo 1 del decreto-legge n. 112 del 2008, in relazione alla legge finanziaria per il 2009; tale disposizione faceva infatti riferimento all'esclusione dal ddl finanziaria di disposizioni volte al sostegno o al rilancio dell'economia, nonché di carattere ordinamentale, microsettoriale o localistico.

Un aspetto da considerare è che con la conferma della lettera *b)*, relativa alla manovra fiscale, rimarrebbe una asimmetria, nel senso della possibilità di una manovra espansiva sul lato delle entrate e dell'esclusione di quella sul lato della spesa.

In base alla lettera *i*) il contenuto della legge finanziaria viene ampliato per includere anche le disposizioni di coordinamento della finanza pubblica.

Al riguardo occorrerebbe chiarire la portata dell'estensione contenutistica di cui alla lettera *i*), anche alla luce dei limiti generali di contenuto della legge finanziaria sopra commentati.

Si osserva altresì che il contenuto della lettera andrebbe meglio coordinato con la funzione della legge finanziaria in riferimento al patto di convergenza, di cui al ddl 1117-B, in materia di federalismo fiscale.

Il comma 4 prevede che, con riferimento alla spesa, l'articolazione delle disposizioni normative del disegno di legge finanziaria sia effettuata per missioni e programmi.

Al riguardo, la previsione dell'indicazione della missione e del programma di spesa cui afferisce ciascuna disposizione del disegno di legge finanziaria, pur lodevole nella *ratio*, sembra risultare però di problematica attuazione, anche se temperata dalla previsione che tale indicazione avviene "di norma". Per alcune disposizioni, che determinano un impatto trasversale su diverse missioni e programmi di spesa, potrebbe infatti risultare difficile l'individuazione di tale corrispondenza (si pensi ad esempio alle disposizioni che interessano trasversalmente numerose missioni, come quelle in materia di pubblico impiego).

Viene soppresso l'attuale comma 4 dell'articolo 11.

Attraverso tale soppressione viene meno il riferimento in finanziaria alla definizione della quota delle nuove o maggiori entrate che non può essere utilizzata per la copertura di nuove o maggiori spese.

Al riguardo si ricorda che la disposizione soppressa, la cui interpretazione e applicazione è risultata controversa, è stata in passato considerata rilevante per l'individuazione di un limite all'utilizzo di maggiori entrate rispetto alle previsioni a legislazione vigente ai fini della copertura di nuovi o maggiori oneri.

In passato, infatti, il quadro contabile di riferimento che ha consentito di realizzare manovre con effetto espansivo al di fuori della

manovra annuale di finanza pubblica (cioè in corso d'anno) è stato individuato appunto nell'articolo 11, comma 4, della legge n. 468 del 1978, interpretata nel senso che è ipotizzabile destinare eventuali miglioramenti delle previsioni di bilancio (soprattutto se derivanti da un miglior andamento delle entrate), in tutto o in parte, alla copertura di nuovi interventi. Sulla base di tale impostazione è stata inserita ogni anno nella legge finanziaria una norma "di chiusura", volta a specificare limiti e condizioni relativi alla possibilità di utilizzare in corso d'anno, con finalità di copertura, gli eventuali andamenti di bilancio più favorevoli rispetto alle previsioni, ovvero gli errori di previsione positivi.

Una prima applicazione esplicita in tal senso avvenne con il decreto-legge n. 268 del 2000, il quale – con l'obiettivo di restituire ai contribuenti sotto forma di *bonus* fiscale una parte della cd. euro-tassa - dispose sgravi fiscali la cui copertura finanziaria veniva assicurata, ai sensi dell'articolo 1, comma 4, della legge finanziaria per il 2000, dalle maggiori entrate tributarie derivanti dalla lotta all'evasione. Analogamente, i decreti-legge n. 81 e n. 159 del 2007, facendo riferimento all'articolo 1, comma 4, della legge finanziaria per il 2007, che disciplinava l'utilizzo delle maggiori entrate rispetto alle previsioni di bilancio a legislazione vigente, stabilirono il parziale utilizzo del maggior gettito prodottosi a legislazione vigente, limitatamente alla parte ritenuta strutturale.

L'eliminazione della disposizione sollecita una riflessione sulla individuazione di regole contabili precise in merito alla possibilità dell'utilizzo dei cosiddetti "*windfall effects*" (denominati nel dibattito di politica di bilancio anche come dividendi fiscali), cioè degli andamenti delle entrate più favorevoli rispetto alle previsioni iscritte nel bilancio a legislazione vigente.

Circa comunque l'effetto dell'abrogazione del comma 4, tenuto conto della formulazione sia ora in vigore sia proposta dall'articolo 12 del ddl circa le forme di copertura dei ddl ordinari con entrate, occorrerebbe chiarire la portata dell'assetto che ne deriva e che comunque - ad un primo esame - per ragioni sistematiche dovrebbe escludere la possibilità di ricorrere, per finalità di copertura di ddl ordinari, a migliori previsioni di entrata non suffragate da modifiche normative.

Viene soppresso l'attuale comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, riguardante l'obbligo di copertura degli oneri correnti recati dal disegno di legge finanziaria. Il comma 5 dell'articolo 6

conferma invece il contenuto dell'attuale comma 6 dell'art. 11 della legge n. 468 del 1978, prevedendo che 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 5, comma 2, lettera f), nella risoluzione parlamentare sulla DQFP.

Al riguardo, la soppressione dell'attuale comma 5 dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978 rappresenta una novità di rilievo, in quanto implica il venir meno della regola fiscale che a partire dal 1988 ha tutelato la composizione del saldo di bilancio tra parte corrente e in conto capitale, stabilendo sostanzialmente un vincolo di non peggioramento del risparmio pubblico assestato per l'anno in corso, interpretato nel senso di ammettere la utilizzabilità dei miglioramenti a legislazione vigente del risparmio pubblico per la copertura di maggiori spese correnti o riduzioni di entrata.

Si rammenta che l'attuale articolo 11, comma 5, della legge n. 468 del 1978, modificata in questo senso con la riforma del 1988, intendeva porsi esplicitamente come norma interposta tra il vincolo costituzionale di copertura (art. 81, quarto comma, Cost.) e la legge finanziaria in quanto destinata ad introdurre nell'ordinamento giuridico oneri correnti, nuovi o maggiori (le minori entrate sono assimilate alle maggiori spese correnti) rispetto a quelli in atto inscrivibili in bilancio sulla base della cornice legislativa in vigore: tali oneri correnti devono essere controbilanciati da nuove o maggiori entrate accertabili nei primi due titoli (tributarie ed extratributarie) ovvero da riduzioni di spesa corrente.

L'interpretazione di tale disposizione è stata definita nelle risoluzioni approvate dai due rami del Parlamento (1989) a conclusione dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria 1990-1992, ed è risultata sostanzialmente confermata dalla prassi seguita negli anni successivi.

E' interessante sottolineare che la regola derivante da tali disposizioni costituiva un vincolo in termini "assoluti" alla configurazione in senso espansivo della manovra di finanza pubblica, laddove il vincolo sul saldo complessivo, disposto dall'ex comma 6 dell'articolo 11, ora comma 5 in esame, stabilisce solo un vincolo "relativo" rispetto agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in fase di programmazione.

La modifica in esame ricondurrebbe i nuovi o maggiori oneri correnti della "finanziaria" al solo limite attualmente previsto dal comma 6 dell'articolo 11 della legge n. 468. Sulla base della interpretazione ormai consolidatasi, l'oggetto specifico di tale vincolo viene identificato - come è noto - con il valore del saldo netto da finanziare di competenza del bilancio dello Stato, considerato coerente con gli obiettivi programmatici, così come indicato nel Documento di programmazione economico-finanziario presentato dal Governo e poi approvato nelle risoluzioni parlamentari.

Incidentalmente va notato che, anche se tale ultima disposizione viene lasciata inalterata, ciò nondimeno potrebbe riproporsi un antico problema interpretativo di tale norma, la cui formulazione testuale - che si riferisce a "tassi di evoluzione delle spese (...), sia correnti sia in conto capitale" - inalterata rispetto al testo ora in vigore, lascia aperta la possibilità di definire in sede di programmazione limiti in termini di spesa e di entrata e non solo, come avvenuto finora, in termini di saldo. Si tratterebbe di un'impostazione dei metodi di programmazione economico-finanziaria suggerita da un'ampia letteratura e fortemente raccomandata dagli organismi internazionali e dalla Commissione europea, la quale sottolinea come l'efficacia degli strumenti di programmazione è legata - oltre a fattori di qualità delle istituzioni come ad es. la solidità degli scenari di previsione macroeconomici e finanziari - anche a regole fiscali che prevedano vincoli alla crescita della spesa o impongano il controllo e la verifica dell'andamento della spesa complessiva. Nel nostro sistema il passaggio da un sistema di vincoli in termini di saldo a uno costruito su aggregati di spesa prefigurerebbe inoltre un'evoluzione anche delle regole di copertura delle singole leggi di spesa, in quanto il limite alla spesa fissato in sede di programmazione opererebbe sul complesso delle scelte di finanza pubblica, precludendo l'utilizzo di entrate per il finanziamento di nuovi programmi di spesa o il rifinanziamento di quelli già previsti.

Tali aspetti vanno d'altra parte valutati alla luce dell'esigenza di garantire il diritto a proporre il *mix* desiderato di entrate e spese e la circostanza secondo cui l'obbligo costituzionale di copertura attiene al rispetto del vincolo riferito al saldo e non alla dimensione degli addendi. Va inoltre considerato che sia l'attuale formulazione dell'articolo 1-ter, comma 1, lettera d), sia la nuova formulazione di cui all'articolo 12, comma 1, lettera c) del ddl in questione regolano proprio quelle modalità di assolvimento dell'obbligo di copertura per i ddl ordinari mediante nuove o maggiori entrate, che, se tali da compensare spese, dovrebbero essere vietate da una interpretazione

vincolistica degli addendi fissati in sessione, il che vale anche per le stesse maggiori spese in quanto onere da coprire. La lettera C) in esame dovrebbe essere dunque soppressa (o riformulata) se si optasse per una diversa interpretazione del vincolo di cui all'attuale comma 6 dell'articolo 11 (articolo 6, comma 5, del ddl in esame), non potendo più in teoria essere ammesse compensazioni tra nuove o maggiori entrate e nuove o maggiori spese. Da ricordare infine che la norma fu interpretata, con le risoluzioni già richiamate del 1989, nel senso di riferirsi al saldo e non agli addendi.

Naturalmente si tratta di temi su cui ampio è il ventaglio delle opzioni. Il ddl esprime infatti un'impostazione più attenta alla libertà di impostare secondo le varie scelte politiche di fondo la struttura sia della manovra sotto il profilo del *mix* tra entrate e spese, sia della relativa evoluzione in corso d'anno della legislazione finanziariamente rilevante, ovviamente fermo rimanendo il vincolo del saldo. Si tratta della impostazione che presumibilmente ha ispirato la soppressione della legge di copertura degli oneri correnti della legge finanziaria, di cui al ddl in esame.

Riprendendo infatti tale ultimo punto specifico, si ricorda che, come mette in luce sempre la relazione introduttiva, si tratta di un istituto che fa valere il limite dell'obbligo di compensazione, costituzionalmente previsto per le proposte da presentare durante l'esercizio finanziario a bilancio approvato, anche all'interno della fase di discussione e fissazione dell'equilibrio di bilancio, all'interno cioè della sessione di bilancio ed in particolare in riferimento alla parte più discrezionale della manovra stessa, quella di cui alla legge finanziaria. Tutto ciò con la conseguenza di accordare una preferenza, nell'ambito di una manovra espansiva, parte in conto capitale, naturalmente entro i limiti, tenuto conto delle variazioni al saldo corrente, del saldo netto da finanziare di cui alla versione più aggiornata del DPEF.

Un sistema, questo, che - come si evince sempre dalla relazione introduttiva - se per un verso appariva meritorio nelle intenzioni, perché tale da impedire un gonfiamento senza copertura del saldo corrente negativo, quale era la situazione quando la norma fu introdotta, per altro verso finirebbe oggi con il consentire spazi ristretti per una eventuale manovra espansiva di tipo corrente, spingendo per uno sviluppo tramite la parte in conto capitale ed introducendo così un problema di qualità delle coperture all'interno della stessa sessione di bilancio al di là della citata esigenza del costituente di assegnare all'obbligo di copertura la funzione essenziale

di non peggiorare l'equilibrio di bilancio già fissato in via preventiva. Si trattava peraltro di un sistema che presentava rilievi di vario tipo, come ricorda la relazione introduttiva, legati anzitutto alla *ratio* in ordine alla prescrizione di una manovra espansiva prevalentemente di parte capitale e in secondo luogo alla perplessità di tipo sistematico in ordine alla possibilità stessa di estendere l'obbligo di copertura alla fase della decisione di bilancio, quando la Costituzione lo riserva alla fase altra rispetto alla sessione. A prescindere però dal dibattito sull'istituto, va osservato che, alla luce dell'esperienza ventennale in materia, si tratta comunque di un sistema che avrebbe potuto rappresentare un assetto ragionevole ed efficiente a condizione di una costruzione dei saldi tendenziali sempre affidabile: poiché non sempre ciò è avvenuto (o perché la previsione di entrata è stata talvolta costruita ottimisticamente o perché è stata sottovalutata la previsione di spesa, eventualmente in attesa dell'assestamento), come ricorda sempre la stessa relazione al ddl, indirettamente il risultato è stato di tanto in tanto quello di permettere di fatto una manovra espansiva di parte corrente, ma nel rispetto formale del vincolo del non peggioramento del peggiore dei due saldi corrente tra quello dell'esercizio precedente e quello del nuovo bilancio di previsione. La conseguenza è stata lo scadere del vincolo in esame ad una mera esigenza di tipo contabile, scevra di una sostanziale portata contenutistica.

Va peraltro considerato che l'espunzione dal testo della nuova legge di contabilità della manovra di sviluppo tra le funzioni previste per la "finanziaria" contribuisce ad alleviare non di poco i termini della questione.

Il comma 6, corrispondente all'attuale comma *6-bis* dell'articolo 11, stabilisce che in allegato alla relazione al disegno di legge finanziaria sono indicati i provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio ai sensi dell'articolo 12, comma 13, con i relativi effetti finanziari, nonché le ulteriori misure correttive da adottare ai sensi del comma 3, lettera *h*) dell'articolo in esame.

Al riguardo, va sottolineato che la disposizione relativa alle cosiddette "eccedenze di spesa", a cui si riferisce anche la lettera *h*) del comma 3 (corrispondente alla lettera *i-quater*) dell'articolo 11

della legge n. 468 del 1978⁹) è stata attuata in concreto solo parzialmente, in quanto l'allegato ivi richiamato ha contenuto, nell'applicazione concreta, solo il rifinanziamento delle leggi di spesa nella misura corrispondente alla correzione degli effetti finanziari ulteriori rispetto a quelli definiti *ex ante*; non è mai stato prodotto, invece, un elenco dei provvedimenti legislativi adottati nel corso dell'esercizio per la correzione dei citati effetti, presumibilmente perché in concreto gli interventi correttivi delle leggi di spesa sono consistiti solo nell'incremento dello stanziamento rispetto alle previsioni iniziali, piuttosto che nella modifica della normativa sostanziale di spesa sottostante l'autorizzazione legislativa, finalizzata a ricondurre l'onere effettivo all'importo previsto in fase di previsione.

Il comma 7 prevede che al disegno di legge finanziaria sia allegata una Nota tecnico-illustrativa, finalizzata ad illustrare il raccordo tra i documenti di bilancio e il conto economico consolidato della PA; la Nota espone i contenuti della manovra e gli effetti che essa esercita sui saldi e sui principali settori di intervento. Essa contiene inoltre le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni secondo lo schema delle previsioni tendenziali della DQFP, del conto del settore statale e del settore pubblico integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento.

Al riguardo, si osserva che la Nota prevista dal comma in esame include alcuni contenuti attualmente riferibili alla Relazione previsionale e programmatica, che viene soppressa.

Va sottolineato che tale Nota tecnico-illustrativa contiene gli elementi di raccordo tra i dati di contabilità finanziaria di cui al disegno di legge di bilancio e i flussi del conto economico delle P.A.; analoghi elementi informativi di raccordo, come sottolineato sopra, non sono invece previsti tra i contenuti della DQFP.

⁹ Si ricorda che sia la lettera *i-quater*) sia il comma *6-bis* dell'articolo 11 della legge n. 468 del 1978, sono stati introdotti con il decreto-legge n. 194 del 2002 (cd. "taglia-spese").

Articolo 7
(Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica)

Il presente articolo disciplina le informazioni che devono essere contenute nella Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (RUEF). Si ricorda che ai sensi dell'articolo 3, comma 2, lettera a) del ddl in esame, la RUEF deve essere presentata alle Camere entro il 15 aprile di ogni anno.

In particolare, il comma 1 prevede che tale documento debba contenere:

- a. l'analisi dell'andamento dell'economia e dei conti pubblici nell'anno precedente, con evidenziazione degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi;
- b. l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e dei conti pubblici per il periodo di previsione della Decisione quadro di finanza pubblica; in caso di scostamenti, indica le misure correttive che il governo intende adottare;
- c. le indicazioni sul fabbisogno del settore statale e sulla relativa copertura;
- d. le informazioni sui conti consuntivi e consolidati delle aziende di servizi delle amministrazioni pubbliche, nonché sui conti consolidati con i risultati di gestione delle aziende partecipate.

Il comma 2, stabilisce che, in apposita sezione, siano fornite le informazioni di dettaglio su:

- a. consuntivi e previsioni dei conti dei principali comparti di spesa e in particolare:
 1. pubblico impiego;
 2. protezione sociale;
 3. sanità;
 4. debito delle amministrazioni pubbliche e relativo costo medio;
- b. i dati relativi al settore statale secondo la classificazione economica, con evidenziazione delle principali tipologie di spesa:
 1. redditi da lavoro dipendente, distinti tra:
 - ministeri;
 - scuola,
 - corpi di polizia;
 - forze armate;

2. consumi intermedi, distinti in:
 - funzionamento dell'amministrazione;
 - difesa;
 - sicurezza;
 - altri consumi intermedi.
3. Trasferimenti correnti e in conto capitale, distinti per i principali programmi.

Il comma 3 prevede che, entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, il Ministro dell'economia presenta alle Camere, in allegato alla RUEF, una relazione di sintesi sugli interventi realizzati nelle aree sottoutilizzate e sui risultati conseguiti.

La trasmissione della RUEF al Parlamento è una innovazione rispetto alle prescrizioni a legislazione vigente, novità che peraltro recepisce e stabilizza una iniziativa adottata nel marzo 2007 (e ripetuta nel 2008) di unificare in un solo documento la relazione trimestrale di cassa e la relazione contenente l'aggiornamento delle previsioni per l'esercizio in corso (presentate entrambe, entro il 15 febbraio di ciascun anno, ai sensi dell'articolo 30, comma 1, della legge n. 468 del 1978).

Il contenuto della RUEF, così come dettagliato nell'articolo in esame, è difficilmente confrontabile con le indicazioni contenute nella vigente legge di contabilità, la quale richiama: a) con riferimento al settore statale: *i*) la stima del fabbisogno per l'anno in corso (come risulta dalla gestione del bilancio e della tesoreria); *ii*) il relativo finanziamento; *iii*) il confronto con i corrispondenti risultati verificatisi nell'anno precedente; b) i criteri per formulare le previsioni della spesa per interessi; c) con riferimento al settore pubblico: *i*) la stima della previsione di cassa del settore pubblico per l'anno in corso; *ii*) i risultati riferiti ai vari trimestri; *iii*) l'aggiornamento della stima annua.

Al riguardo, si fa presente che l'articolo in esame contiene una descrizione del contenuto della RUEF da un lato estremamente generale, dall'altro tale da presentare una elencazione di estremo dettaglio per alcuni elementi informativi. Il comma 1, infatti, prescrive l'analisi dei consuntivi e delle previsioni dei "conti pubblici", dizione estremamente generale che potrebbe comprendere il solo bilancio dello Stato o l'intero aggregato delle amministrazioni pubbliche; essere coerente con l'esplicitazione dei soli saldi o dei conti

complessivi; riguardare un aggregato unitario (settore statale, amministrazioni pubbliche, settore pubblico), così come scendere nel dettaglio delle rispettive articolazioni interne. D'altro canto il comma 2, che descrive il contenuto dell'apposita sezione informativa, appare estremamente dettagliato, recando indicazioni sull'articolazione della spesa nell'ambito dei singoli comparti (es. i consumi intermedi del comparto sicurezza).

Si segnala inoltre che il rispetto delle indicazioni di cui al punto d) del comma 1 potrebbe implicare un volume informativo significativo, di cui occorre valutare l'effettiva capacità di elaborazione, tenuto conto del numero delle aziende di servizi facenti capo alle amministrazioni pubbliche. Con riferimento alla presentazione dei conti consolidati con i risultati di gestione delle aziende partecipate occorrerebbe, probabilmente, chiarire che verranno consolidate solo quelle partecipate in forma qualificata.

Con riferimento comma 2, la formulazione non rende esplicito a quale aggregato si riferiscano le informazioni sui consuntivi e sulle previsioni dei principali comparti di spesa: il conto economico delle amministrazioni pubbliche, il settore statale, il settore pubblico. Tra i comparti di spesa elencati sarebbe forse utile includere i conti delle regioni, delle province, dei comuni, o comunque la previsione di una articolazione per sottosettori.

Con riferimento ai dettagli richiesti in relazione al fabbisogno del settore statale, si fa presente che occorrerebbe chiarire poi se le informazioni riguardano il consuntivo dell'esercizio precedente ovvero le previsioni per l'anno in corso (o entrambi). L'elencazione delle tipologie di spesa sembrerebbe poi fare riferimento più al sottosettore Amministrazioni centrali che non al conto del settore statale.

Per quanto riguarda le informazioni di consuntivo, si ricorda che i risultati degli esercizi precedenti, articolati per comparti e tipologie di spesa, viene presentata nella Relazione generale sulla situazione economica del paese.

Si ricorda che tale Relazione, che in base alla legge dovrebbe essere presentata entro il mese di marzo di ciascun anno, viene solitamente trasmessa con alcuni mesi di ritardo; nel coordinare il contenuto informativo dei due documenti, occorrerebbe poi valutare il tempo necessario per predisporre una analisi completa e articolata dei dati di consuntivo.

TITOLO III MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

Articolo 8 (Banca dati delle amministrazioni pubbliche)

La disposizione prevede che a partire dall'esercizio successivo all'entrata in vigore dei decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili (art. 2, comma 1, un anno dall'entrata in vigore della legge), verrà istituita presso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS), una banca dati unitaria in cui tutte le amministrazioni pubbliche inseriscono:

- i dati riguardanti i bilanci di previsione e le relative variazioni;
- i conti consuntivi;
- le operazioni gestionali;
- tutte le informazioni necessarie all'attuazione della legge.

Secondo quanto indicato nel comma stesso, con la realizzazione della banca dati sarà possibile controllare e monitorare gli andamenti della finanza pubblica, ed inoltre fornire gli elementi necessari per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale.

Le amministrazioni pubbliche avranno l'accesso alla banca dati, con criteri da stabilire con decreto del Ministro, sentita la Conferenza unificata. Tempi e le modalità di acquisizione dei dati saranno definiti con decreto del Ministro dell'economia, d'intesa con la Conferenza unificata. I dati saranno acquisiti dal Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato, anche attraverso l'interscambio di flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche. La stessa Banca d'Italia invia le informazioni necessarie al consolidamento e al monitoraggio dei conti pubblici.

Per tale finalità è autorizzata una spesa di 10 milioni di euro a decorrere dal 2009.

L'introduzione della banca dati rappresenta una novità rispetto alle disposizioni previste nella vigente legge 468 del 1978 e deve essere ricondotta all'esigenza emersa negli ultimi anni di disporre di strumenti informativi adeguati a sostenere l'analisi e il monitoraggio dei flussi di finanza pubblica, che transitano al di fuori del bilancio dello Stato, da cui si ebbe l'avvio del SIOPE nel 2003.

Al riguardo, si fa presente che l'articolo 8, nell'istituire la banca dati delle amministrazioni pubbliche, non richiama il SIOPE, sistema vigente di rilevazione dei flussi di cassa delle Ap, anche se l'acquisizione delle informazioni relative alle operazioni gestionali sembrerebbe coincidere, per la parte di cassa, alle rilevazioni già effettuate attraverso tale strumento.

Tale aspetto non sembra peraltro chiarito dal successivo articolo 9, che definisce gli obblighi di trasmissione dei prospetti di cassa da parte di alcuni enti, richiamando l'avvio a regime del SIOPE, senza d'altro canto fare riferimento all'entrata a regime della banca dati di cui all'articolo 8. Al fine di evitare che si configuri una duplicazione di rilevazioni sembrerebbe opportuno prevedere adeguate formule di integrazione tra il SIOPE e l'istituenda banca dati, così come tra le numerose fonti informative esistenti nel campo della finanza pubblica.

La banca dati delle amministrazioni pubbliche non solo raccoglierebbe in un punto unitario elementi informativi ad oggi disseminati in più sedi, ma risulterebbe caratterizzata dall'innovazione - cruciale ai fini del monitoraggio e controllo dei conti pubblici - circa l'armonizzazione della documentazione acquisita (in base alla delega di cui all'art. 2). Da tali considerazioni emerge, peraltro, la stretta connessione, tra la predisposizione della banca dati, l'armonizzazione dei bilanci e l'attivazione di un sistema di controllo e monitoraggio tale da garantire il rispetto dei trattati europei.

Tenuto conto della complessità delle attività di armonizzazione, nonché della platonicità degli enti coinvolti, è presumibile che la banca dati sarà disponibile in un arco temporale piuttosto ampio (che dipenderà anche dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della richiamata delega).

Il comma 1 indica, in termini generali, che le amministrazioni avranno accesso alla banca dati. La condivisione delle basi informative ha la funzione di realizzare un migliore confronto interistituzionale, fondato su basi trasparenti e metodologicamente condivise. In tal senso, per promuovere una maggiore trasparenza dei dati tecnici sottostanti alle scelte di *policy*, occorre valutare se sia opportuno che tali informazioni diventino patrimonio comune, accessibile anche a terzi rispetto alle pubbliche amministrazioni.

Si segnala, infine, che nell'ambito dell'articolo 8 emergono due forme differenziate di coinvolgimento della Conferenza unificata: al comma 1, per la definizione dei criteri per l'accesso alla banca dati ("sentita"); al comma 2, per la definizione degli schemi e modalità di trasmissione delle informazioni ("d'intesa").

Anche se la diversa rilevanza delle due disposizioni ai fini della autonomia degli enti territoriali sembrerebbe giustificare la diversa forma di coinvolgimento dei relativi rappresentanti nei processi di attuazione normativa, sembrerebbe opportuno valutare se le disposizioni di cui al titolo III, relativo al monitoraggio dei conti pubblici, configurino un equilibrio di poteri tra Stato e regioni complessivamente coerente con l'articolo 117 della Costituzione. In tale articolo, come è noto, il coordinamento e l'armonizzazione della finanza pubblica rientrano tra le materie di legislazione concorrente (comma terzo), ma viene altresì chiaramente esplicitato che l'esercizio della potestà legislativa di Stato e regioni è vincolato dal rispetto dei trattati internazionali. Si tratterebbe quindi di valutare se la costituzione della banca dati - che come già evidenziato è strettamente condizionata dalla procedura di armonizzazione dei bilanci - sia riconducibile ad una funzione di coordinamento della finanza pubblica, ovvero se essa costituisca la base per un migliore coordinamento della finanza pubblica rappresentando anche e al contempo uno strumento necessario per il rispetto dei trattati europei.

Qualora tale materia fosse riconducibile alla legislazione concorrente, inoltre, occorrerebbe altresì valutare se le prescrizioni contenute rispettino il fatto che lo Stato possa - in tali materie - regolare i principi fondamentali e non disporre norme di dettaglio.

Articolo 9 *(Monitoraggio dei conti pubblici)*

L'articolo 9 regola una serie di funzioni della RGS, con specifico riferimento al controllo e monitoraggio dei conti pubblici, e dispone la trasmissione di alcuni documenti informativi al Parlamento.

Il comma 1 assegna alla RGS il ruolo di controllare e monitorare gli andamenti della finanza pubblica attraverso:

- il consolidamento delle operazioni delle amministrazioni pubbliche;
- valutare la coerenza dei bilanci di previsione delle stesse con gli obiettivi di finanza pubblica definiti nella DQFP;
- verificare a consuntivo il conseguimento degli stessi obiettivi;
- monitorare gli effetti finanziari delle misure adottate.

Il comma 2 prevede che la RGS pubblichi mensilmente una relazione sui risultati conseguiti dall'amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli enti soggetti al Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (SIOPE).

Il comma 3 indica le date (31 maggio, 15 ottobre e 30 novembre) entro le quali il Ministro dell'economia presenta alla Camera una relazione sui risultati conseguiti dalle amministrazioni pubbliche nel primo, nel secondo e nel terzo trimestre dell'anno (con l'eventuale aggiornamento delle stime). In particolare, la relazione presentata entro il 15 ottobre riporta i risultati conseguiti dalle gestioni di cassa del bilancio statale e della tesoreria nei primi sei mesi dell'anno in corso, con aggiornamento della stima annuale del fabbisogno del settore statale e delle relative forme di copertura, nonché la consistenza dei residui alla fine dell'esercizio precedente.

Ciascuna relazione trimestrale riporta in allegato lo stato di attuazione dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali.

Il comma 4 stabilisce gli obblighi di trasmissione informativa in capo ad una serie di enti (amministrazioni locali, enti di previdenza, università statali, etc.), relativamente ai dati trimestrali della gestione di cassa, prevedendosi l'invio diretto da parte delle amministrazioni locali alla Ragioneria generale dello Stato (o alle ragionerie territoriali competenti, comma 5), tramite i propri tesorieri sulla base dei dati desunti dai conti correnti di tesoreria. Viene, altresì, prevista una sanzione in caso di mancato o irregolare adempimento di tali obblighi informativi (impossibilità di prelevare dai conti di tesoreria dello Stato) e l'elencazione esplicita degli enti inadempienti nell'ambito delle relazioni trimestrali al Parlamento (commi 8 e 9).

Il comma 7 prevede che l'obbligo di invio dei prospetti potrà cessare in relazione all'avvio a regime delle rilevazioni del SIOPE, secondo tempi e modalità definiti con decreto del Ministro.

La versione vigente della legge di contabilità, all'articolo 30, comma 2, già prevede che il Ministro del tesoro presenti al Parlamento entro i mesi di maggio, agosto e novembre una relazione sui risultati conseguiti dalle gestioni di cassa. Il disegno di legge modifica, rispetto alla legislazione vigente: a) il contenuto della relazione trasmessa; b) la tempistica, seppur in modo limitato; c) le modalità di trasmissione dei dati da parte degli enti.

In relazione al contenuto delle relazioni trimestrali, la disposizione in esame richiama la presentazione dei risultati

conseguiti dalle Ap (e l'eventuale aggiornamento della stima), a fronte del testo vigente che richiama i risultati delle gestioni di cassa del bilancio statale e della tesoreria (e l'eventuale aggiornamento delle stime). Solo per la relazione presentata il 15 ottobre (relativa al primo semestre) si richiamano esplicitamente i risultati delle gestioni di cassa di bilancio e tesoreria, delle relative forme di copertura, nonché l'aggiornamento della stima del fabbisogno del settore statale.

Dalle relazioni scompare, altresì, la stima della previsione di cassa per il settore pubblico e l'indicazione dei relativi risultati, previsto nella legislazione vigente, nonché la stima dei flussi di entrata e spesa del trimestre in corso alla data di presentazione della relazione. L'indicazione della consistenza dei residui viene limitata al solo bilancio dello Stato (nella legislazione vigente riguardava l'intero settore pubblico). Il ddl in esame innova, prevedendo che in allegato a ciascuna relazione sia dato conto dell'attuazione dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali.

Con riferimento alla tempistica, la seconda relazione trimestrale viene presentata ad ottobre e non più ad agosto.

Per quanto riguarda la trasmissione dei dati, la legislazione vigente prevede che i comuni e le province li trasmettano alla rispettiva regione. Le regioni e le province autonome comunicano successivamente al Ministro del tesoro i dati, 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.

Al riguardo, il comma 1 dell'articolo 9 definisce una serie di nuove attività, intestate alla RGS, che dovrebbero delineare le azioni di monitoraggio e controllo della finanza pubblica.

Con riferimento alla lettera b), sembrerebbe trattarsi di una funzione propedeutica allo svolgimento del monitoraggio, probabilmente finalizzata a costituire una base (*benchmark*), per valutare i successivi atti di gestione. Si tratterebbe di una valutazione *ex post*, poiché l'azione di verifica viene svolta quando la decisione quadro e i bilanci delle amministrazioni pubbliche sono già adottati, ma preliminari rispetto a qualsiasi atto di gestione.

E' evidente che, per le note differenze nei criteri contabili e nel formato dei bilanci pubblici, l'operazione di consolidamento per sottosettore richiede complesse elaborazioni sui bilanci di previsione, affinché questi ultimi, nel consolidato, siano confrontabili con gli obiettivi di finanza pubblica definiti nella decisione quadro. Sarebbe pertanto utile che venisse previsto che tali operazioni di

consolidamento (propedeutiche alla valutazione della coerenza tra bilanci di previsione e obiettivi per sottosettore) fossero rese metodologicamente esplicite.

Tali considerazioni sono applicabili anche alle successive lettere c), nell'ambito della quale la capacità di monitorare l'evoluzione delle grandezze in corso dipende dalla possibilità di definire in modo trasparente e metodologicamente condiviso il complesso delle operazioni, la cui somma deve essere confrontata agli obiettivi per verificare la coerenza della gestione.

Si ricorda che tale condivisione metodologica dei processi di consolidamento è auspicabile anche in presenza di una banca dati che sconti l'armonizzazione dei bilanci, percorso che dovrebbe riguardare le operazioni elementari, ma non i criteri contabili o la struttura del bilancio di previsione.

L'attività indicata alla lettera d) implica ancora più complessi passaggi metodologici, finalizzati ad isolare l'effetto della decisione discrezionale (misure previste dalla manovra e dagli altri provvedimenti) rispetto al *trend* ordinario dei flussi di entrata e di spesa. Si tratta di analisi che - ad oggi - non sembrano essere né attivate, né desumibili dalla formulazione delle relazioni tecniche, né comprese negli ambiti di approfondimento pubblicamente conosciuti. Anche su questo punto, ai fini di una maggiore condivisione delle procedure di controllo dei conti pubblici, appare utile prevedere forme di definizione metodologica aperta e condivisa delle azioni intestate alla RGS.

La Relazione mensile di cui al comma 2 dovrebbe indicare i risultati dell'amministrazione centrale e indicazioni settoriali sugli enti soggetti al SIOPE. Analogamente le relazioni di cui al comma 3 presentano i risultati delle amministrazioni pubbliche. La dizione "risultati" richiederebbe una migliore specificazione, poiché essa comprende fattispecie molto variegata, potendo essere intesa come presentazione dei risultati di cassa o di competenza giuridica o ancora in termini di SEC 95 o addirittura come presentazione di indicatori fisici di risultato relative alle azioni pubbliche.

Se per risultati si intende somma degli atti gestionali, espressi in termini di cassa, sarebbe utile riflettere sul raccordo tra gli aggregati contenuti nelle relazioni mensili (amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli enti soggetti al Siope) e quelli presentati nella relazioni trimestrali (amministrazioni pubbliche), nonché in quella presentata il 15 ottobre (ancora amministrazioni pubbliche, ma anche bilancio di cassa del bilancio dello Stato, tesoreria, settore

statale), nonché nella RUEF. I risultati di cassa delle amministrazioni pubbliche dovrebbero corrispondere - date le definizioni vigenti - ai conti del settore pubblico, ma i risultati di cassa dell'amministrazione centrale non sembrano corrispondere al settore statale (che incorpora anche le variazioni di tesoreria di enti esterni alle amministrazioni centrali). In altre parole, sembrerebbe utile una azione di migliore allineamento tra obiettivi definiti nella legge quadro e relazioni sul monitoraggio presentate al Parlamento.

Se per risultati si intendono quelli espressi in termini di competenza economica SEC 95 (cioè i criteri sottostanti alla costruzione dei conti di contabilità nazionale), i risultati pubblicati dal Governo si contrapporrebbero - in alcuni casi con un disallineamento temporale, in altri casi quasi contestualmente - con i risultati trimestrali delle amministrazioni pubbliche pubblicati dall'ISTAT.

Sempre con riferimento al comma 3, occorre poi valutare se mantenere - nella relazione di ottobre - l'esposizione della consistenza dei residui del bilancio dello Stato alla chiusura dell'esercizio precedente, quando tali informazioni dovrebbero essere già state trasmesse al Parlamento con il rendiconto.

In relazione al comma 4, recante le modalità di trasmissione delle informazioni trimestrali, occorre inoltre valutare se l'invio diretto da parte degli enti locali e degli altri enti pubblici alla RGS, senza prevedere più il tramite delle regioni, sia coerente con le funzioni delle regioni prefigurate dall'articolo 117 Cost, anche alla luce del ruolo assegnato alle regioni nel regolare il patto di stabilità interno degli enti locali ricadenti nel proprio territorio (cfr. ddl 1117-B, di attuazione del federalismo fiscale).

L'indicazione inoltre secondo cui le amministrazioni locali effettuano l'invio delle informazioni sulla base dei dati desunti dai conti correnti di tesoreria potrebbe prefigurare una rilevazione solo parziale dei flussi di cassa, tenuto conto che una parte delle transazioni degli enti territoriali avverrebbe già oggi al di fuori del sistema di tesoreria.

Con riferimento ai commi 4 e 7 (relativi all'invio delle informazioni trimestrali da parte degli enti e alla possibilità di sospendere tale adempimento in relazione all'entrata a regime del SIOPE), si segnala che l'art. 77-*quater*, comma 11, del decreto legge n. 112/2008 aveva previsto che gli enti pubblici soggetti al SIOPE non fossero tenuti agli adempimenti relativi alla trasmissione dei dati periodici di cassa di cui all' art. 30 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

Successivamente, il Ministero dell'economia e delle finanze, con una risposta del Ragioniere generale dello Stato a quesiti posti da alcuni enti (18 settembre 2008, n. 107947), ha confermato che gli enti sono tenuti a trasmettere la rilevazione trimestrale dei flussi di cassa fino all'emanazione del decreto ministeriale, recante le modalità di attuazione della sospensione delle rilevazioni trimestrali.

Si segnala infine l'opportunità di prevedere la trasmissione su base mensile al Parlamento delle rilevazioni relative alle entrate tributarie.

Articolo 10 ***(Disposizioni speciali e transitorie per il monitoraggio dei conti pubblici)***

L'articolo regola il periodo transitorio in attesa della realizzazione della banca dati di cui all'articolo 8, al fine di garantire comunque il monitoraggio e il controllo dei conti pubblici. Il comma 1 precisa che, le amministrazioni pubbliche, nonché gli altri enti e società per i quali è previsto l'invio dei bilanci alle amministrazioni vigilanti, sono tenuti ad inviare alla RGS i dati relativi ai bilanci di previsione, alle relative variazioni e ai conti consuntivi. Sono esclusi da tali disposizioni gli enti e organismi pubblici territoriali e loro associazioni, nonché gli enti ed organismi dagli stessi vigilati.

I dati così acquisiti sono inseriti in appositi schemi individuati per tipologie omogenee di enti (definiti con determina del Ragioniere generale dello Stato).

Il comma 2 prevede che, a decorrere dalla data di pubblicazione della determina del Ragioniere generale dello Stato, non trovano più applicazione le modalità di trasmissione dei dati di cui all'art. 32 del decreto-legge n. 273 del 2005. Tale articolo prevede che gli enti pubblici nazionali (che in base alle disposizioni vigenti devono inviare i bilanci alle Amministrazioni vigilanti), al fine di consentire il monitoraggio della spesa degli enti inseriti nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, sono obbligati alla trasmissione in via telematica degli stessi anche alla RGS.

Al riguardo, occorrerebbe chiarire per quale motivo dalle disposizioni di cui al comma 1 sono esclusi gli enti e gli organismi

pubblici territoriali e loro associazioni, nonché gli enti e organismi dagli stessi vigilati, laddove tali enti rientrano tra quelli che parteciperanno alla banca dati delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 8.

Articolo 11
(Potenziamento del monitoraggio attraverso attività revisori e sindaci)

Per attuare le finalità di controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, il comma 1 dell'articolo 11, prevede 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 degli enti da essi vigilati. Si stabilisce, altresì, che rimanga fermo il numero dei componenti del collegio sindacale.

Il comma 2 prevede che, al fine di monitorare la situazione economico-finanziaria del Servizio sanitario nazionale (ai sensi dell'articolo 117 comma 3 della Costituzione), le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano disciplinino con propria legge la composizione numerica e i requisiti professionali del collegio sindacale delle aziende sanitarie, delle aziende ospedaliero-universitarie e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico di diritto pubblico, assicurando comunque la presenza di un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze.

I collegi di cui ai commi 1 e 2 devono riferire tramite apposito verbale l'osservanza degli adempimenti previsti dalla presente legge.

Al riguardo, l'introduzione di un rappresentante del Ministero dell'economia nei collegi di revisione o sindacali delle amministrazioni pubbliche sembrerebbe corrispondere ad una esigenza di maggiore attendibilità dei dati e garanzia della qualità dell'informazione. Poiché vi sono istituzioni pubbliche in cui tale rappresentante è già presente, sarebbe utile acquisire indicazioni sul numero degli enti per i quali tale controllo è già previsto, nonché sulla efficacia dell'azione di tale rappresentante.

Occorre, inoltre, valutare se il comma 2 (il quale, seppur rinviando a legge regionale, impone la presenza di un rappresentante

del Ministero dell'economia nel collegio sindacale di una serie di organismi) sia coerente con l'equilibrio tra Stato e regioni implicito nel Titolo V della Costituzione, anche tenuto conto del fatto che il medesimo comma - richiamando la funzione di coordinamento della finanza pubblica, materia concorrente tra Stato e regioni - presuppone l'intervento su una materia su cui lo Stato ha il potere di dettare i principi fondamentali e non le norme di dettaglio.

Si ricorda che le norme di cui al Titolo III concernono materie su cui insiste anche il ddl in materia di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (A.S. 1117-B).

TITOLO IV LA COPERTURA DELLE LEGGI

Articolo 12 (Copertura finanziaria delle leggi)

Il comma 1 elenca le modalità di copertura finanziaria delle leggi; la lettera *c*), riguardante la copertura mediante modificazioni legislative che comportino nuove o maggiori entrate, introduce esplicitamente - innovando rispetto alla legislazione vigente - l'esclusione che la copertura di nuovi o maggiori oneri possa avvenire attraverso l'utilizzo dei proventi derivanti dalla dismissione di beni immobili ovvero dai condoni fiscali; il testo in esame non contiene invece il divieto - previsto dal comma 1, lettera *d*), dell'articolo 11-ter della legge 468 - di coprire nuove e maggiori spese correnti con entrate in conto capitale.

Al riguardo, con riferimento alle modifiche recate dal comma in esame, si sottolinea in primo luogo la novità contenuta nella lettera *c*) relativamente alla copertura mediante nuove o maggiori entrate. Mentre la precedente formulazione escludeva la copertura di nuovi o maggiori oneri correnti a valere su entrate in conto capitale, la nuova prevede un divieto generalizzato di coprire nuovi o maggiori oneri (quindi sia correnti che in conto capitale) mediante due specifiche fattispecie di entrate *una tantum*: i proventi derivanti dalla dismissione

di beni immobili e quelli derivanti dai condoni fiscali e contributivi. Ne deriva che le maggiori entrate derivanti da tali operazioni possono essere utilizzate esclusivamente per il miglioramento dei saldi.

A tale riguardo si sottolinea che l'identificazione delle due indicate tipologie di misure *una tantum* e il divieto di utilizzo a copertura dei relativi effetti finanziari sembra avvicinare le regole contabili inerenti alla copertura finanziaria alla valutazione che in sede europea viene fornita di tali operazioni, il cui effetto, non avendo per definizione un impatto strutturale sulla finanza pubblica, non viene calcolato nella definizione dei saldi strutturali che il Paese si impegna a conseguire.

Va peraltro sottolineato che la modifica della regola di copertura riguarda le ordinarie leggi di spesa (cioè la legislazione di spesa in corso d'anno), laddove nell'esperienza più recente le operazioni indicate nella lettera c) sono state adottate prevalentemente nel contesto della manovra annuale di finanza pubblica (in legge finanziaria o in provvedimenti collegati). Occorrerebbe quindi chiarire se il divieto di utilizzo a copertura delle *una tantum* vada esteso anche alla sessione di bilancio: sulla base di un'interpretazione letterale la risposta dovrebbe essere di segno negativo.

Non viene invece esplicitamente affermato il divieto di "dequalificazione della spesa" contenuto nella legislazione vigente: il comma 1, lettera d), dell'articolo 11-ter della legge n. 468 afferma infatti che "resta in ogni caso esclusa la copertura di nuove e maggiori spese correnti con entrate in conto capitale".

Il comma 2 definisce le regole di copertura degli oneri derivanti da leggi di delega, stabilendo il principio che i mezzi di copertura, in linea generale, devono essere reperiti nella stessa legge di delega. Il secondo periodo consente peraltro di rinviare al decreto legislativo il reperimento dei mezzi di copertura, qualora gli oneri associati al decreto legislativo stesso risultino "non quantificabili al momento dell'approvazione della legge di delega". Si prevede infine l'ulteriore possibilità del rinvio della copertura a "norme contenute in altre leggi".

Al riguardo si sottolinea che il rinvio della copertura degli oneri derivanti da norme di delega ai decreti legislativi ovvero ad altre leggi si raccorda ad una metodologia affermata nell'esperienza più recente; negli ultimi anni si è infatti talvolta verificato che la copertura degli oneri connessi ad importanti leggi-delega sia avvenuta in una fase

successiva, ancorché sempre con lo strumento di una legge, che spesso è stata la "finanziaria", ma che comunque è stata approvata precedentemente all'operatività della disciplina prefigurata dalla delega medesima, immessa nell'ordinamento mediante i decreti delegati. Il rinvio della copertura al solo decreto legislativo porrebbe peraltro un problema di costituzionalità se non venissero dettati principi e criteri direttivi nella legge-delega, ancorché in presenza di una situazione in cui non appare possibile definire compiutamente in tale ultima sede tutto il problema della quantificazione e copertura degli oneri.

Sulla questione più generale della copertura finanziaria degli oneri recati da leggi-delega risulta rilevante comunque l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza della Corte costituzionale con la sentenza n. 226 del 1976, che ha sancito la violazione dell'art. 81, terzo e quarto comma della Cost., da parte di quelle norme di delega che omettano di disporre in merito alla copertura della spesa o perlomeno di predeterminare i principi e criteri direttivi ai quali il Governo destinatario della delega dovrebbe attenersi per provvedervi esso stesso.

Infatti, il principio risultante dal combinato disposto del terzo e quarto comma dell'art. 81 consiste "nell'imporre al legislatore l'obbligo di darsi carico delle conseguenze finanziarie delle sue leggi, provvedendo al reperimento dei mezzi necessari per farvi fronte". Nell'ipotesi della decretazione delegata, secondo la Corte, "deve essere [...] il legislatore delegante a disporre in ordine alla copertura della spesa. [...] Qualora eccezionalmente non fosse possibile, in sede di conferimento della delega, predeterminare rigorosamente in anticipo i mezzi per finanziare le spese che l'attuazione della stessa comporta", viene comunque considerato costituzionalmente legittimo "che il Governo venga a ciò espressamente delegato, beninteso con prefissione di principi e criteri direttivi, come vuole l'art. 76"¹⁰.

Come già messo in precedenza in luce, nel corso degli ultimi anni si sono registrati diversi precedenti¹¹ di una formula innovativa

¹⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 226 del 1976. Sul punto v. anche Corte dei conti, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'anno 2004* (volume I, pagine 71-72). Cfr. pure "La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale", a cura di M. Pieroni.

¹¹ Cfr. ad es. legge n. 53 del 2003 in materia di istruzione, legge n. 80 del 2003 di riforma del sistema fiscale e legge n. 243 del 2004 sul sistema previdenziale. Nelle leggi di delega in esame – tutte di particolare rilevanza – il relativo finanziamento, anziché essere previsto, come di norma, nella legge di delega medesima, viene rinviato, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica, al reperimento di risorse da iscriverne annualmente nella legge finanziaria (sulla base degli andamenti previsti e dei vincoli posti dal DPEF): in conseguenza, viene espressamente stabilito che i decreti legislativi di attuazione siano

per la copertura degli oneri recati dalle leggi-delega, prevedendone una articolazione temporale nella quale, in ragione dell'ammontare delle risorse che il legislatore stanziava nell'ambito della manovra finanziaria annuale, si procede ad attuazioni parziali della delega. Viene in tal modo delineato un percorso di fasi attuative della delega tra loro successive che, sulla base delle risorse finanziarie che risultano effettivamente disponibili, portano nel tempo al completamento della normativa delegata.

I presupposti per la conformità all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, della citata prassi sono stati individuati, da un lato, nella natura indeterminata *ex ante* degli oneri correlati alla legge-delega e nel carattere non perfetto dei diritti che generavano gli oneri e, dall'altro, nel rinvio per le coperture ad una legge in senso stretto (dal momento che, essendo i decreti legislativi atti sui quali il Parlamento si limita di fatto a pronunciare un parere non vincolante, essi non sono idonei ad essere utilizzati con finalità di copertura), nel presupposto che la legge che detta la copertura comunque deve essere precedente rispetto ai decreti legislativi di attuazione.

Il comma 3 prevede che gli emendamenti recanti effetti finanziari devono essere corredati di una relazione tecnica anche quando siano presentati dal relatore, oltre che, come già previsto dalla legislazione vigente, dal Governo.

Al riguardo, la novità riguarda l'obbligo di relazione tecnica anche sugli emendamenti di iniziativa del relatore che comportino conseguenze finanziarie. Sul punto occorre sottolineare che la formulazione prescelta, facendo riferimento genericamente agli emendamenti del relatore, risulta estendere significativamente la portata dell'obbligo di predisposizione della relazione tecnica, che dovrebbe valere per gli emendamenti presentati dai relatori di ogni provvedimento legislativo e non solamente per quelli tipicamente rilevanti in materia economico-finanziaria, quali la legge finanziaria, il bilancio ed i provvedimenti collegati. Va valutato al riguardo se non si tratti di un gravame eccessivo.

emanati solo successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie (ovvero che le stesse siano direttamente indicate nella legge finanziaria). Tale nuova articolazione della copertura si riflette ovviamente sulla metodologia della quantificazione che ha frequentemente carattere generico ed esemplificativo, stante il rinvio alla specifica quantificazione che verrà esposta nelle relazioni tecniche dei decreti legislativi, redatte sulla base delle risorse che risulteranno effettivamente stanziate.

Va in tale ambito evidenziata una criticità manifestatasi nell'applicazione dell'attuale normativa circa la predisposizione della RT, e in particolare dell'articolo 76-*bis*, comma 3, del Regolamento del Senato, in base al quale essa può essere richiesta dalla Commissione bilancio o dalle Commissioni competenti per materia anche su testi normativi (ad es. di iniziativa parlamentare) per i quali non sussiste l'obbligo di RT e il Governo deve fornire risposte entro 30 giorni dalla richiesta. Al riguardo, nell'esperienza concreta si registra in numerose occasioni il mancato rispetto dei tempi previsti dalla citata norma regolamentare. Va osservato peraltro che il ritardo con il quale viene prodotta la relazione tecnica è spesso dovuto alla mancata predisposizione da parte delle amministrazioni competenti degli elementi informativi da sottoporre alla verifica del Ministero dell'economia e delle finanze, ma che, in quest'ottica, potrebbe forse essere opportuno rafforzare la previsione regolamentare con un'esplicita indicazione nella legge di contabilità di tale tempo massimo di invio.

Il comma 4 integra le disposizioni relative al contenuto obbligatorio della relazione tecnica, specificando che, qualora siano prevedibili specifici e rilevanti effetti sugli andamenti tendenziali del fabbisogno del settore pubblico e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, il Ministero dell'economia e delle finanze è tenuto ad illustrare gli effetti delle innovazioni normative sugli andamenti tendenziali nonché i criteri per la quantificazione e la compensazione di tali effetti sul fabbisogno del settore pubblico e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, si rileva che il comma in esame concerne la questione relativa alla quantificazione degli oneri con diverso impatto sui vari saldi e alle modalità di compensazione dei relativi effetti finanziari.

La questione in oggetto è stata al centro negli ultimi anni di un ampio dibattito nonostante la correttezza formale, sulla base della legislazione vigente, di una copertura sul solo saldo netto da finanziare. A partire dall'ingresso dell'Italia nell'Unione Economica e Monetaria, l'indebitamento netto delle P.A. è divenuto il saldo di riferimento ritenuto più rilevante nell'impostazione della politica di bilancio, in quanto gli obiettivi economico-finanziari fissati nel Patto

di stabilità e crescita e gli impegni conseguentemente assunti in sede europea dal nostro Paese si riferiscono a tale aggregato.

Da ciò è discesa la necessità di valutare anche la copertura finanziaria delle singole leggi di spesa non soltanto ai fini del SNF in termini di competenza giuridica, ma anche del fabbisogno e dell'indebitamento netto delle P.A., aggregato la cui connotazione non si esaurisce in una valenza strettamente statistica.

Detta esigenza ha trovato riscontro nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri che ha introdotto la “Relazione tecnica standard”¹², ovvero un modello di RT contenente la valutazione degli effetti finanziari dei provvedimenti non solo in termini di SNF ma anche ai fini del fabbisogno e dell'indebitamento; essa stabilisce inoltre che, qualora sussistano differenze di effetti nei tre aggregati, ne debbano essere fornite adeguate motivazioni.

Analoghe disposizioni sono contenute anche in una successiva direttiva del Presidente del consiglio dei ministri¹³, emanata durante la precedente legislatura, sullo stesso argomento.

Nonostante le prescrizioni contenute nelle citate direttive in merito al contenuto informativo delle relazioni tecniche relativamente agli effetti di singole disposizioni sui diversi saldi di finanza pubblica, si è successivamente sviluppato un dibattito metodologico sulle modalità più appropriate per assicurare la compensazione sui tre saldi, anche prendendo spunto dall'esame parlamentare di singoli testi normativi¹⁴.

La questione della copertura sui tre saldi appare problematica considerato che i saldi diversi da quelli di competenza finanziaria dovrebbero essere il frutto della gestione delle grandezze di finanza pubblica e della classificazione *ex post* di tali grandezze, mentre il comando legislativo avviene necessariamente *ex ante*, il che spiega il motivo per cui quasi all'unanimità l'obbligo di copertura è stato

¹² Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004, recante “*Indirizzi per garantire la coerenza programmatica dell'azione di Governo*”, pubblicata nella G.U. del 28 gennaio 2005, n. 22.

¹³ Direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 6 giugno 2006, pubblicata nella G.U. del 15 giugno 2006, n. 137.

¹⁴ In ordine a tale problematica nell'ambito della sessione di bilancio giova ricordare il dibattito svoltosi in relazione alla copertura di un emendamento al disegno di legge finanziaria 2008 presentato dal relatore presso la Commissione bilancio del Senato (em. 3.2000 (testo 2) con il quale è stato abolito un ticket sanitario), atteso che la copertura adottata in prima istanza contrastava con la sopra citata istanza di estensione a tutti e tre i saldi della quantificazione e della copertura degli oneri correlati alla sessione di bilancio. Parte del dibattito si è incentrata sulla necessità o meno di RT per emendamenti di origine non governativa e sulla valenza dell'asseverazione della RT da parte della RGS. Per la ricostruzione della vicenda cfr. DB n. 44, pagg. 20-26 e 29-30.

considerato in termini di competenza finanziaria (attenendo alla responsabilità dell'esecutivo le modalità con cui viene dato seguito al dettato legislativo).

In secondo luogo, per far assumere validità giuridica ai parametri diversi dalla contabilità finanziaria, occorrerebbe che gli obiettivi, del pari di quelli di contabilità finanziaria, venissero fissati con norma, soluzione, questa, che se appare necessitata per un verso (assunzione di un parametro di copertura giuridicamente vincolante), per altro verso può creare problemi data proprio la evidenziata natura gestionale e statistica dei parametri diversi da quelli della contabilità finanziaria.

In terzo luogo, in tali ipotesi andrebbe costruita o comunque esplicitata una griglia di coefficienti di realizzabilità in termini e di contabilità di tesoreria e di competenza economica delle coperture finanziarie possibili, se occorre trarre conseguenze in termini di diversa metodologia della stessa emendabilità parlamentare. Si tratterebbe comunque di un esercizio non agevole, atteso che ciascuna tipologia di copertura, peraltro di numero e modalità operativa estremamente variabile, presenta un determinato coefficiente, da rapportare poi all'onere che in tal modo viene coperto, a sua volta ugualmente variabile per ciascun caso.

Sempre sulla stessa questione era intervenuto lo scorso anno l'articolo 72 dell'A.C. 1441¹⁵, il quale modificava l'attuale norma della legge di contabilità sulla copertura finanziaria delle leggi, introducendo la prescrizione sistematica che ogni legge di spesa indichi espressamente la copertura finanziaria sui tre saldi. Il tenore di tale norma, poi soppressa nel corso dell'esame parlamentare del citato ddl, appare quindi diverso rispetto a quello della disposizione in esame.

In particolare, la formulazione della norma del presente disegno di legge - in luogo di una prescrizione precettiva in ordine alla necessità di una copertura sui tre saldi - agisce sulla fase istruttoria della quantificazione, propedeutica all'eventuale individuazione di soluzioni di copertura, e sembra quindi in una certa misura estendere la discrezionalità del Ministero dell'economia e delle finanze nella valutazione della rilevanza degli effetti sui saldi diversi dal saldo netto

¹⁵ L'articolo, in materia di copertura finanziaria delle leggi e legge finanziaria, è dapprima confluito nell'A.C. 1441-*bis* e successivamente è stato soppresso nel corso dell'esame in Commissione in prima lettura.

da finanziare (fabbisogno del settore pubblico e indebitamento netto delle PA).

Solo infatti sulla base di tale valutazione dovrebbe derivare l'obbligo di un adeguamento della copertura finanziaria che includa la compensazione di tali ulteriori effetti. Un riflesso di tale discrezionalità potrebbe cogliersi in termini di minore trasparenza delle valutazioni governative sugli effetti finanziari delle leggi, dato che, in caso di mancata evidenziazione in relazione tecnica di effetti sui diversi saldi, ai fini della verifica parlamentare non risulterebbe chiaro se ciò derivi dalla mancata considerazione di tali effetti ovvero da una valutazione di scarsa rilevanza quantitativa degli effetti stessi.

Il comma 7 introduce, rispetto all'attuale formulazione del comma 5 dell'articolo 11-*ter*, ulteriori ipotesi di quantificazione che debbono essere esplicitate nella predisposizione della relazione tecnica, in particolare per il comparto scuola.

Al riguardo si sottolinea che le ipotesi di quantificazione cui si fa riferimento (demografiche, flussi migratori, popolazione scolastica) e che dovrebbero essere inserite nelle analisi delle relazioni tecniche, sembrano più coerenti con una impostazione da quadro "macro" di finanza pubblica che non nel contesto di analisi microeconomiche sul singolo provvedimento di spesa. Comunque, sotto il profilo dell'apparato documentativo e della trasparenza da parte del Governo, la norma apporta un arricchimento.

Il comma 8 introduce l'obbligo di aggiornare la relazione tecnica all'atto del passaggio dell'esame dei provvedimenti tra i due rami del Parlamento.

Al riguardo, la previsione dell'aggiornamento obbligatorio della relazione tecnica all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento potrebbe essere integrata con la previsione obbligatoria di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari sui vari saldi di finanza pubblica (sul modello dell'Allegato 7 della legge finanziaria) per tutti i provvedimenti legislativi di spesa.

La previsione dell'obbligatoria redazione dell'Allegato 7 (cioè di un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari sui tre saldi) per tutti i provvedimenti onerosi rappresenterebbe inoltre uno strumento efficace ai fini dell'applicazione del precedente comma 4, che prefigura un'estensione dell'analisi dell'impatto delle singole norme sui

diversi saldi di finanza pubblica e sembrerebbe richiedere quindi, per una sua puntuale applicazione, un arricchimento in questo senso dei contenuti informativi che attualmente sono posti a corredo della quantificazione degli oneri associati alle leggi di spesa.

I commi 10 e 11 ripropongono senza modifiche l'attuale formulazione dei commi 6-*bis* e 6-*ter* dell'articolo 11-*ter*, introdotti nella legge di contabilità con il cosiddetto decreto-legge "taglia-spese"¹⁶, secondo cui le leggi di spesa hanno effetto entro i limiti della spesa espressamente autorizzata nei relativi provvedimenti legislativi, prevedendo la cessazione della loro efficacia quando sia accertato - con decreto dirigenziale del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato l'avvenuto raggiungimento dei predetti limiti di spesa.

Al riguardo si sottolinea che tali disposizioni hanno avuto solo limitatissima applicazione; in particolare, per le spese cosiddette "autorizzate" il limite dovrebbe funzionare automaticamente e rendere inutile l'adozione del decreto dirigenziale del dipartimento RGS che accerta l'avvenuto raggiungimento dei limiti di spesa. D'altra parte, per le spese collegate a semplici previsioni (ai sensi dell'art. 11-*ter*, comma 1, della legge n. 468 del 1978), la natura delle posizioni giuridiche soggettive sottostanti sembra tale da rendere inefficace il ricorso allo strumento amministrativo di blocco ivi previsto.

Il comma 12 contiene una riformulazione dell'attuale comma 7 dell'articolo 11-*ter*, anch'esso profondamente modificato nell'ambito del cosiddetto decreto-legge "taglia-spese"¹⁷; viene prevista una clausola di salvaguardia effettiva ed automatica, con esclusione del ricorso ai fondi di riserva, in grado di incidere in senso riduttivo della spesa o incrementativo dell'entrata, nel caso di spostamenti rispetto alle previsioni di spesa *ex-ante* delle singole leggi di spesa.

Al riguardo, va sottolineato che nella nuova formulazione scompare la segnalazione *ex-ante* da parte del Ministro dell'economia e delle finanze al Parlamento, mentre si prevede l'adozione delle misure indicate nella clausola di salvaguardia da parte del Ministro dell'economia e delle finanze "sentito il Ministro competente". Solo

¹⁶ Si tratta del decreto-legge n. 194 del 2002.

¹⁷ Si tratta del decreto-legge n. 194 del 2002.

ex-post il Ministro dell'economia riferisce alle Camere con apposita relazione.

La nuova procedura sembra dunque accentrare la responsabilità dell'adozione delle correzioni necessarie in caso di scostamenti nel Ministro dell'economia sia nei suoi rapporti con i ministri di spesa, sia nei riguardi del Parlamento.

Andrebbe comunque chiarito se l'adozione delle misure correttive da parte del Ministro dell'economia avvenga con atto amministrativo o se sia necessario un coinvolgimento più diretto del Parlamento, il che sembra dipendere però dalla maggiore o minore specificità della formulazione della clausola di salvaguardia (cioè se essa prefiguri misure immediatamente attivabili con strumento amministrativo ovvero renda necessaria una più puntuale identificazione, attraverso un nuovo intervento legislativo, delle fattispecie da cui deriveranno le maggiori entrate o le minori spese).

Va peraltro sottolineato, anche in questo caso, che la procedura che ora viene modificata non ha praticamente trovato attuazione concreta (se non in un unico caso, risalente alla XI legislatura).

Articolo 13 ***(Fondi speciali)***

Il comma 1, secondo periodo, prevede che le apposite tabelle allegate alla legge finanziaria indichino le somme destinate alla copertura dei provvedimenti legislativi che si prevede siano approvati nel corso degli esercizi finanziari compresi nel bilancio pluriennale, ripartiti per Ministeri.

Al riguardo, non è chiaro il motivo per cui gli accantonamenti dei fondi speciali non debbano più essere ripartiti oltre che per Ministeri anche per programmi, come previsto dalla legislazione vigente. Anche se nella prassi applicativa per gli accantonamenti di cui alle tabelle A e B della legge finanziaria viene indicato esclusivamente il riferimento ai Ministeri, potrebbe poi essere opportuno, anche alla luce dell'intervenuta riclassificazione del bilancio dello Stato, il mantenimento in norma e il ripristino nella prassi del riferimento ai programmi di spesa o almeno alle missioni.

L'ultimo periodo del medesimo comma 1 prevede che i fondi speciali siano iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze in appositi fondi (laddove la legislazione vigente si riferisce a capitoli) la cui riduzione, ai fini dell'integrazione per competenza e cassa di programmi esistenti o di nuovi programmi, avviene solo dopo la pubblicazione dei provvedimenti legislativi che li utilizzano.

Al riguardo, con riferimento alla modalità contabili di attuazione della copertura finanziaria a valere sui fondi speciali, si rileva che la formulazione della norma sembra rendere sufficiente, per i decreti di variazione, il generico riferimento ai programmi ai quali la spesa (coperta con i fondi speciali) dovrà essere imputata.

Ai fini di una maggiore trasparenza nella fase gestionale e di rendicontazione appare preferibile mantenere il riferimento agli specifici capitoli oggetto di variazione.

Il comma 2 dell'articolo in esame introduce una nuova disposizione, in base alla quale le norme contenute nei provvedimenti legislativi di iniziativa governativa che prevedono l'incremento o la riduzione di stanziamenti di bilancio devono indicare anche le missioni di spesa ed i relativi programmi interessati.

L'articolo modifica inoltre la legislazione vigente in quanto, non riproponendo il contenuto dell'attuale comma 3 dell'articolo 11-*bis* della legge n. 468, elimina gli accantonamenti di segno negativo, riferiti a riduzioni di spesa o incrementi di entrate da attuare con futuri provvedimenti legislativi.

Al riguardo, si osserva che nelle leggi finanziarie degli ultimi anni detti accantonamenti di segno negativo non erano stati più utilizzati, denotandosi così uno scarso interesse concreto all'utilizzo dell'indicato meccanismo contabile.

Articolo 14

(Leggi con oneri a carico dei bilanci degli enti del settore pubblico)

Il comma 1 conferma quanto previsto dall'attuale articolo 27 della legge n. 468, ovvero che le leggi ed i provvedimenti che

comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, devono contenere sia la previsione dell'onere stesso che l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali.

Il comma 2 estende alle regioni, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma della Costituzione, l'obbligo di indicare la copertura finanziaria delle leggi che comportino 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. Per quanto riguarda le metodologie di copertura, valgono quelle contemplate dal precedente articolo 12.

Al riguardo, si rileva che l'obbligo, riferito anche alle Regioni, del rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, si può considerare già presente nell'ordinamento contabile, essendo stato affermato dalla Corte Costituzionale attraverso numerose sentenze¹⁸.

In relazione all'espressa previsione per legge dell'obbligo per le Regioni di coprire i propri provvedimenti legislativi onerosi, si sottolinea che ciò ripropone su un diverso livello territoriale di governo tutti gli aspetti problematici emersi nell'applicazione delle norme di contabilità sulla copertura finanziaria delle leggi dello Stato ed ai complessi aspetti metodologici inerenti al ciclo della quantificazione degli oneri.

¹⁸ Cfr. in particolare le sentenze nn. 9 e 54 del 1958, n. 30 del 1959, n. 31 del 1961, nn. 1, 41 e 96 del 1996, n. 47 del 1967, nn. 17 e 135 del 1968, n. 37 del 1972, n. 123 del 1975, n. 331 del 1988, n. 26 del 1991 e n. 446 del 1994. La sentenza n. 213 del 2008 ha inoltre affermato che l'obbligo di copertura finanziaria delle spese è vincolante anche per le Regioni a statuto speciale.

TITOLO V IL BILANCIO DELLO STATO

Capo I Bilancio di previsione dello Stato

Articolo 15 (Anno finanziario)

L'articolo 15 del disegno di legge stabilisce, confermando la legislazione vigente, che la gestione finanziaria dello Stato si svolge in base al bilancio annuale di previsione, redatto in termini di competenza e di cassa. I criteri contabili qui indicati potrebbero essere modificati con l'attuazione della delega di cui all'articolo 34, in cui alla lettera m) si prevede il superamento dell'attuale sistema, a favore della sola cassa.

Al riguardo, si osserva che, verosimilmente per un errore materiale, l'anno finanziario risulta iniziare il 10 gennaio.

Articolo 16 (Bilancio di previsione)

L'articolo 16 definisce la struttura del bilancio di previsione, regolato dall'articolo 2 del vigente testo della legge 468. Il comma 1 stabilisce che il disegno di legge di bilancio è basato sulla legislazione vigente, prendendo in considerazione i parametri economici essenziali utilizzati per le previsioni tendenziali contenuti nella Decisione quadro di finanza pubblica.

Il comma 2 prevede che le unità di voto siano esposte: i) per le entrate, con riferimento alla tipologia; ii) per le spese, con riferimento ad aree omogenee di attività. Le unità di voto per la spesa sono identificate nei programmi, aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. Queste ultime rappresentano le principali funzioni e gli obiettivi strategici perseguiti da ciascun Ministero. La realizzazione di ciascun programma è "affidata" ad un unico centro di responsabilità amministrativa.

Il disegno di legge in esame innova rispetto alla legislazione vigente, formalizzando peraltro la struttura del bilancio applicata a decorrere dal 2008, sia pure con la notevole differenza della scomparsa delle unità revisionali di base. In tale esercizio, si iniziò un percorso di riorganizzazione del bilancio in programmi e missioni, nell'ambito del quale le unità di voto furono identificate nei "macroaggregati", aggregazione intermedia tra le unità previsionali di base, previste a legislazione vigente, e i programmi, identificati quale unità di voto dal ddl in esame.

I programmi sono quindi aggregati di livello superiore sia rispetto alle u.p.b., sia rispetto ai macroaggregati.

Al riguardo, si fa presente che la definizione di missione e programma, su cui è imperniata la classificazione del bilancio richiamata dal comma 2 si limita ad indicare in termini generali i nuovi concetti, senza specificare numero e qualifiche delle missioni e dei programmi, o specifiche procedure per la modifica del numero o delle caratteristiche. Sembrerebbe quindi che tali parametri possano essere variati annualmente, in sede di predisposizione e di esame del bilancio.

In tale ipotesi, andrebbe valutato se tale indirizzo non possa introdurre elementi non desiderati, soprattutto in relazione alle missioni, le quali, rappresentando funzioni principali e obiettivi strategici, necessitano di stabilità nel tempo, anche ai fini di garantire un'attendibile confrontabilità nel tempo degli aggregati. Può risultare opportuno, comunque, prevedere che - in caso di modifiche alla struttura del bilancio - sia data piena evidenza dei raccordi, sia tra programmi e missioni che con le relative classificazioni funzionali.

Con particolare riferimento al rapporto tra programmi e centri di responsabilità si ricorda che già la vigente legge di contabilità prevede che le unità previsionali di base siano stabilite in modo che a ciascuna unità "corrisponda" un unico centro di responsabilità amministrativa. La nuova formulazione - nel richiamare infatti che la realizzazione di ciascun programma sia "affidato" ad un unico centro di responsabilità amministrativa - potrebbe consentire che, allo stesso programma, corrispondano diverse strutture amministrative, a condizione che la responsabilità dell'affidamento risulti in capo ad un unico soggetto. Per dare concretezza alla previsione di univocità tra programmi e centri di responsabilità amministrativa, data l'attuale struttura del bilancio, sembrerebbe necessario dunque procedere ad una ridefinizione di alcune strutture amministrative, aspetto che

ovviamente richiede una certo tempo e azioni specifiche. Consapevolezza del resto presente nel ddl in esame, poiché l'articolo 34 - recante una delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio - alla lettera v) prevede l'affidamento di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa.

Giova segnalare che l'ipotesi di cambiamenti anche frequenti dei programmi potrebbe non essere auspicabile non potendo, realisticamente, essere (altrettanto rapidamente) accompagnata da conseguenti modifiche organizzative. Va osservato però che ciò può dipendere anche dal tipo di nuova legislazione che verrà via via varato.

Nel comma 2 in esame la definizione delle missioni appare configurare una operatività nell'ambito di un solo ministero, anche se il confronto con la definizione di cui all'articolo 20, comma 2, lett. a), sembrerebbe richiedere un coordinamento tra i due commi¹⁹.

Il comma 3 conferma la legislazione vigente, prevedendo che, in relazione ad ogni singola unità di voto, sono indicati; i) l'ammontare presunto dei residui attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce; ii) l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare nell'anno cui il bilancio si riferisce; iii) l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare nell'anno cui il bilancio si riferisce.

La formulazione in esame, peraltro, innova il quadro vigente prevedendo che, per ogni singola unità di voto, debbano essere indicate anche le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale. Sulla base del successivo comma 5, tali previsioni sono oggetto di approvazione parlamentare, ma non costituiscono limiti per le autorizzazioni di impegno e pagamento. Anche l'introduzione di previsioni di bilancio relative al triennio rappresenta la formalizzazione di un fatto già presente nell'esperienza passata, risultando il disegno di legge di bilancio per 2009 corredato delle proiezioni triennali degli stanziamenti.

Al riguardo, si osserva che, alla lettera c) del comma 3, nell'introdurre le previsioni pluriennali non viene specificato se si

¹⁹ Nell'esperienza degli ultimi due anni, le missioni hanno presentato spesso carattere interministeriale. Nel bilancio 2009, ad esempio, 12 missioni sono di competenza di un solo Ministero, 15 sono condivise tra 2 Ministeri, a 2 missioni partecipano 3 Ministeri e a 5 missioni afferiscono più di 3 Ministeri.

tratti di previsioni di cassa o di competenza giuridica. Sarebbe più logico indicare previsioni di competenza, dato il carattere programmatico del bilancio triennale, nel qual caso si dovrebbe intendere che la relativa cassa si aggiorna con i nuovi bilanci annuali degli anni successivi relativamente al primo. Va però considerato che l'articolo 17, comma 1, secondo periodo, prevede anche le indicazioni di cassa per il bilancio pluriennale, per cui forse sarebbe opportuno un chiarimento sul combinato disposto tra le due norme, a meno che quest'ultima indicazione non venga considerata risolutiva del problema interpretativo relativo all'articolo 16.

Occorre altresì valutare se l'introduzione di previsioni pluriennali per i singoli stanziamenti, aggregate nel quadro generale riassuntivo riferito al triennio (comma 6), non si sovrapponga con l'esistenza del bilancio pluriennale (cfr. l'articolo 17).

Il comma 4 prevede che dell'ambito di ciascun programma le spese correnti (con indicazione delle spese di personale) sono distinte dalle spese d'investimento (con indicazione delle acquisizioni di attività finanziarie). Inoltre, con innovazione al testo vigente della legge di contabilità, devono essere indicate le quote delle spese inderogabili e delle spese non inderogabili.

Il comma 5 dispone il voto parlamentare sullo stanziamento del triennio, e prevede che i riassunti a corredo di ciascuno stato di previsione della spesa - riepilogativi delle dotazioni relative a ciascun programma secondo l'analisi economica e funzionale - presentino anche il raccordo con il sistema di contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione.

Ulteriori elementi informativi sono elencati nel comma 7, che stabilisce che ciascuno stato di previsione riporta la nota preliminare, che costituisce il punto di raccordo tra la pianificazione strategica e la previsione di bilancio. La nota illustra:

- il quadro di riferimento operativo dell'amministrazione e le priorità politiche nonché gli obiettivi che le amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, in coerenza con il programma generale dell'azione di Governo;
- mantenendo la disaggregazione per capitolo, le risorse dirette a realizzare gli obiettivi e gli indicatori di efficienza e di efficacia per la misurazione del grado di raggiungimento degli stessi ;

- i criteri di formulazione delle previsioni di spesa, con riguardo in particolare alle varie tipologie di spesa, i relativi riferimenti legislativi;
- i criteri per la previsione delle entrate relative alle principali imposte e tasse. Per le entrate specifica, per ciascun titolo, la quota non avente carattere ricorrente e quella avente carattere ricorrente, gli effetti connessi alle 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.

Gli allegati tecnici, previsti dalla vigente disciplina, sono sostituiti da un allegato conoscitivo, nel quale è esposto il budget economico della relativa amministrazione. Il budget riporta i costi previsti dai centri di costo dell'amministrazione distinti per programmi e per natura e il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche a quelle finanziarie.

Il quadro informativo previsto dal ddl in esame conferma sostanzialmente il corredo vigente.

Si ricorda che il budget economico è stato introdotto con la riforma del sistema contabile e di bilancio dello Stato del 1997, specificamente con l'introduzione della contabilità economica analitica per centri di costo, in aggiunta a quella finanziaria²⁰. Esso, peraltro, costituisce un autonomo documento, trasmesso al Parlamento in modo separato rispetto al disegno di legge di bilancio.

Al riguardo, si segnala che la nozione di spese inderogabili e non inderogabili, introdotta con il comma 4, non trova una esplicita definizione né nella legge di contabilità vigente, né nel ddl in esame. Si tratta, peraltro, di una categoria contabile della spesa utilizzata dalla RGS, che definisce “inderogabili” gli oneri per i quali la legge qualifica la spesa e ne fissa i parametri e i meccanismi, ma non l'ammontare complessivo.

L'occasione dell'esame del ddl e della norma in particolare può costituire occasione per chiarire le nozioni di spesa inderogabile, oneri

²⁰ Il principio fondamentale del sistema di contabilità economica è la rilevazione dei costi, intesa come valorizzazione monetaria dell'utilizzazione delle risorse, mentre la spesa (*rectius*, uscita), che caratterizza la contabilità finanziaria, è espressa dall'esborso monetario legato all'acquisizione delle risorse medesime. Quindi il Budget illustra i costi (valore dell'utilizzo effettivo delle risorse) che lo Stato prevede di sostenere nel corso dell'anno, in coerenza con gli stanziamenti finanziari (spesa per l'acquisizione di risorse e trasferimenti) approvati dal Parlamento.

inderogabili, spesa obbligatoria e spesa rimodulabile, nonché le connessioni che passano tra i vari concetti e le relative forme di pubblicità, rispetto a quella esistente in relazione alle spese obbligatorie.

La trasformazione del *budget* in parte integrante del bilancio potrà verosimilmente contribuire ad accrescerne ruolo e portata, tenuto conto che la trasmissione separata del *budget* non ha prodotto finora un reale interesse ed un esame sistematico delle informazioni ivi contenute.

La conferma della sussistenza di un elenco relativo alle agevolazioni fiscali, elemento informativo vigente sin dal 1988, sollecita una riflessione sulla completezza dell'attuale formato della documentazione trasmessa al Parlamento in tale ambito. Tali considerazioni sono particolarmente rilevanti alla luce del dibattito internazionale sulle *tax expenditures* - agevolazioni fiscali, crediti di imposta, etc. - e sulla esigenza di rendere chiaro il numero e le caratteristiche degli interventi di *policy* effettuati attraverso tale strumento. L'occasione dell'esame del ddl può anche essere utilizzata per ampliare l'informativa a tutte le agevolazioni in essere.

Il comma 8 prevede che sia possibile, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, proporre, con il progetto di bilancio, variazioni compensative tra le dotazioni di ciascun programma di una medesima missione, con l'eccezione delle spese per oneri inderogabili. Resta preclusa la possibilità di utilizzare stanziamenti di spesa in conto capitale per il finanziamento di spese correnti. In un allegato a ciascuno stato di previsione della spesa sono indicare le autorizzazioni legislative e i relativi importi per ciascun programma, con distinzione tra oneri inderogabili e altre spese; sono, altresì, indicate le autorizzazioni di spesa di cui si propone la modifica e il corrispondente importo.

Al riguardo, si tratta di una innovazione, come indicato anche nella relazione illustrativa, volta a rendere più flessibile la fase di predisposizione del bilancio dello Stato, in quanto la possibilità di variazione compensativa è autorizzata ad un livello di aggregazione più alto, quello della missione, di quanto avviene attualmente e si conferisce al bilancio un maggior potere di intervento nelle scelte allocative, potere finora limitato allo strumento della legge finanziaria.

Si formalizza così in legge quanto era già stato stabilito, in via sperimentale per l'anno 2009, dal comma 3 dell'articolo 60 del

decreto-legge n. 112 del 2008, il quale aveva introdotto un più ampio margine di flessibilità per le amministrazioni in sede di formazione del bilancio di previsione a legislazione vigente, consentendo di rimodulare, con vari limiti²¹, le dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione, anche mediante modifica delle autorizzazioni legislative di spesa ad essi sottostanti²².

Appare condivisibile, data la portata innovativa rispetto alla funzione del disegno di legge di bilancio, la previsione dell'ultimo periodo del comma, secondo la quale devono essere evidenziate "le autorizzazioni di spesa di cui si propone la modifica e il corrispondente importo", al fine di garantire che, pur a fronte della possibilità di operare modificazioni sostanziali con la legge di bilancio in costanza dell'articolo 81, comma terzo, sia data comunque chiara evidenza delle scelte effettuate.

I commi 9, 10, 11, 12 e 13 confermano la legislazione vigente. Il comma 14 prevede che siano approvati, con apposite norme, il Fondo di riserva per le spese obbligatorie (art. 21), i Fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale (art. 22), il Fondo di riserva per le spese impreviste (art. 23) e il Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (art. 24).

Al riguardo, si segnalano tra le novità la costituzione di due fondi destinati, uno per la parte corrente e l'altro per la parte in conto capitale, per la reiscrizione in bilancio dei residui passivi perenti (i residui perenti di parte corrente sono oggi compresi nell'ambito del fondo per le spese obbligatorie e di ordine). Scompare altresì il Fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente.

Il comma 15 conferma la legislazione vigente. Il comma 16 - il quale prevede che le unità di voto siano ripartite in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione - sembra riproporre l'articolo 2, comma 4-*quinquies*.

²¹ Tra essi: il rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica; il limite del 10 per cento delle risorse stanziare per il macroaggregato interventi e tra queste e le risorse del macroaggregato funzionamento; il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per il finanziamento di spese correnti.

²² Per le implicazioni, anche sistematiche, derivanti da una tale normativa si vedano la Nota di lettura n. 10 del 2008 in relazione al ddl e il Documento di base n. 46 del 2009 in relazione alla sessione di bilancio per tale anno.

Al riguardo, nel sottolineare che il comma prevede, altresì, che sia 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, si fa presente che si tratta di una apprezzabile novità sotto il profilo della documentazione messa a disposizione dal Governo. La norma andrebbe peraltro coordinata con quella di cui all'articolo 5, comma 2, lettera d), in tema di contenuto del nuovo DQFP.

Articolo 17 ***(Bilancio pluriennale)***

L'articolo 17 definisce il bilancio pluriennale, innovando limitatamente rispetto alla legislazione vigente. Il comma 1 stabilisce che il bilancio pluriennale di previsione sia elaborato in termini di competenza dal Ministro dell'economia e delle finanze, per un periodo di tre anni; il secondo periodo del medesimo comma prevede che il bilancio pluriennale esponga gli andamenti in termini di competenza e di cassa. Il comma 2 stabilisce che il bilancio pluriennale è integrato con gli effetti della legge finanziaria e degli eventuali provvedimenti collegati già approvati.

Al riguardo, si osserva che, come si legge nella relazione illustrativa, l'abrogazione implicita dell'ultimo periodo del secondo comma dell'articolo 4 della legge 468 - che stabilisce che il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate - si spiega con la circostanza che il secondo periodo del quinto comma dell'articolo 16 non richiama la funzione di limite per le autorizzazioni di impegno e pagamento con riferimento alle previsioni del secondo e del terzo anno del bilancio triennale di cui al medesimo articolo 16 terzo comma, lett. c). Pertanto, ne risulta che il bilancio pluriennale non comporta autorizzazione a riscuotere le entrate e ad eseguire le spese ivi contemplate per il secondo e terzo anno. Comunque, dato che a questa conclusione si perviene in via interpretativa e comunque trattasi di questione rilevante, forse sarebbe consigliabile riproporre la norma in essere nel testo attualmente in vigore.

Si ricorda poi che tale articolo dovrebbe essere valutato in relazione alla introduzione di previsioni triennali per i programmi e alla predisposizione di quadri generali riassunti triennali. In tal senso, sembrerebbe che il bilancio pluriennale a legislazione vigente coincida con tali quadri riepilogativi, risultando integrato con gli effetti della finanziaria in seguito all'esame parlamentare. Occorre inoltre valutare se il bilancio pluriennale programmatico abbia, in presenza della triennializzazione della manovra (si veda l'art. 6, comma 1), un contenuto informativo aggiuntivo rispetto al bilancio a legislazione vigente. La risposta dovrebbe essere di segno affermativo, come dimostra il caso dell'ultima sessione, che presenta sia una manovra triennale sia un bilancio programmatico ancora più ambizioso.

Da ultimo va rilevato che, se sulla base dell'impianto del ddl, la nozione di provvedimento collegato rimane sostanzialmente confermata rispetto all'attuale legge 468, il comma 2 dell'articolo in questione appare incongruo per il fatto di riferirsi alla nozione di "collegato" di sessione, che in realtà non corrisponde più almeno all'assetto istituzionale della legge di contabilità ora vigente²³.

Articolo 18 ***(Formazione del bilancio)***

Con riferimento alla formazione del bilancio, il comma 1 del testo in esame prevede che, in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, i Ministri debbano tener conto delle istruzioni fornite annualmente, con apposita circolare, dal Ministero dell'economia. Inoltre, nel quantificare le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi dei rispettivi dicasteri, i Ministri competenti possono proporre la rimodulazione delle risorse tra programmi della stessa Missione di spesa.

Il comma 2 attribuisce al Ministro dell'economia il compito di valutare la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministro e le risorse richieste per la loro realizzazione, tenendo anche in considerazione: i) lo stato dei programmi in corso e dei risultati conseguiti negli anni precedenti in termini di efficacia ed

²³ Per una disamina delle varie tipologie di fatto di provvedimento collegato cfr. citato Documento di base n. 46 di questo Servizio.

efficienza della spesa; ii) le relazioni sullo stato della spesa di cui all'art. 3, comma 69 della legge 244 del 2007; iii) il Rapporto sullo stato di attuazione dei programmi e sui risultati conseguiti, allegato al Rendiconto generale dello Stato; iv) i risultati delle analisi e revisione della spesa previste dall'articolo 34, punto d) dl ddl in esame.

Il disegno di legge di approvazione del bilancio a legislazione vigente viene, quindi, predisposto dal Ministro dell'economia.

La legge di bilancio è formata apportando al disegno di legge le variazioni determinate dalla "finanziaria" e dagli eventuali provvedimenti collegati (comma 4).

Al riguardo, si osserva che il rinvio alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze formalizza una prassi esistente, in base alla quale la formazione degli schemi da parte dei ministeri segue gli indirizzi contenuti nella circolare emanata dalla RGS. Merita comunque una menzione il fatto che la legge di contabilità del 1923, n. 2440, all'articolo 25 non menziona tale circolare, ma pone in primo piano le richieste dei ministeri, in base alle quali la RGS predispone poi il progetto di bilancio, con ciò esprimendo una logica che in parte è presente nel ddl in esame (es. articolo 34, comma 2, lettera p)), volta a riattribuire maggiori poteri di gestione ai singoli ministeri, e in parte viene contraddetta, come dimostra ad esempio l'articolo 28, comma 4, al cui commento si rinvia e che è espressione invece di una logica diversa.

Il comma 2 dell'articolo sembra, inoltre, ampliare i poteri del Ministro dell'economia in sede di predisposizione del bilancio, confermando la responsabilità finale del documento, ma conferendo ad esso una maggiore capacità di valutazione e coerenza tra obiettivi dei singoli Ministeri, le loro richieste finanziarie e i risultati conseguiti dagli stessi. Si tratta di un tentativo comunque di meglio formalizzare l'*iter* infragovernativo di predisposizione del bilancio.

Per il comma 4 si evidenziano i medesimi problemi di coordinamento già rilevati in relazione all'articolo 17, comma 2, in riferimento al ruolo dei provvedimenti collegati.

Articolo 19
(Integrità, universalità ed unità del bilancio)

Conferma legislazione vigente in materia di integrità, universalità ed unità del bilancio.

Al riguardo, nulla da osservare.

Capo II
Le entrate e le spese dello Stato

Articolo 20
(Classificazione delle entrate e delle spese)

Il ddl in esame apporta innovazioni alla classificazione delle entrate e delle spese dello Stato, in coerenza alla citata riclassificazione del 2008.

In base al comma 1, le entrate sono ripartite in:

- titoli;
- ricorrenti e non ricorrenti;
- tipologie;
- categorie;
- capitoli.

Non sono quindi più previste le unità previsionali di base ed è introdotta la ripartizione sulla base della ricorrenza (a seconda che siano entrate riferite a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime, ovvero limitata a uno o più esercizi) e della tipologia (la quale sostituisce le unità previsionali di base ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti).

In base al comma 2, le spese si ripartiscono in:

- missioni;
- programmi;
- capitoli;

Le missioni individuano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti. I programmi, il livello ora soggetto all'approvazione parlamentare in sostituzione delle u.p.b., sono

suddivisi (ad un livello corrispondente alle attuali u.p.b.) in macroaggregati per: i) spese di funzionamento; ii) interventi; iii) oneri comuni di parte corrente; iv) investimenti; v) oneri comuni in conto capitale. Il rimborso di passività finanziarie è esposto in autonome previsioni. I capitoli, unità elementari, prevedono come criterio di ripartizione l'oggetto della spesa e possono essere classificati secondo il contenuto economico e funzionale

Il comma 3 dispone che le classificazioni economica e funzionale si conformino ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione. Il comma 4 dispone che siano presentate - in allegato allo stato di previsione del ministero dell'economia - le categorie secondo l'analisi economica (lett. a), nonché le funzioni obiettivo di primo e secondo livello, secondo l'analisi funzionale (lett. b)

Al riguardo, si fa presente che in tal modo l'unità di voto è spostata ad un livello superiore di quello del macroaggregato, che diventa una ripartizione interna rispetto al programma, che costituisce la nuova unità di voto parlamentare. Si ricorda che storicamente il livello cui si colloca il voto del bilancio da parte del Parlamento rappresenta uno dei punti-cardine nella determinazione degli equilibri in materia finanziaria tra esecutivi e legislativi.

La definizione di missione qui presentata sembrerebbe richiedere poi un coordinamento con quella di cui all'articolo 16, comma 2; si segnala che la definizione di programma è presente solo all'articolo 16 e richiederebbe, forse, di essere qui richiamata.

Si nota poi che il comma 4, lettera b) secondo periodo, nello stabilire che "le classificazioni economica e funzionale si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione", ripropone la medesima formulazione del comma 3.

Ancora con riferimento alla lettera b), occorre valutare se l'uso della formulazione "funzioni-obiettivo" (per richiamare l'esigenza della esposizione di una classificazione funzionale) non risulti ispirato a scarsa chiarezza rispetto all'esigenza di coerenza tra la classificazione funzionale presentata in bilancio e i criteri di contabilità nazionale, tenuto conto che la terminologia della contabilità nazionale non fa riferimento alle funzioni-obiettivo.

Inoltre, sembrerebbe opportuno non limitarsi ai soli primo e secondo livello dell'analisi funzionale, ma evidenziare anche il terzo e il quarto livello. Si ricorda che il quarto livello non viene regolato

dalle classificazioni internazionali, ma risulta lasciato libero per caratterizzare le specificità di paese e che, nel caso italiano, dovrebbe essere rappresentato dall'articolazione per programmi.

I successivi commi confermano la legislazione vigente.

Articoli 21-24

L'articolo 21, comma 1, istituisce il Fondo per le spese obbligatorie, modificando l'intestazione del vigente fondo (Fondo per le spese obbligatorie e d'ordine) e confermando le procedure di utilizzazione.

L'articolo 22 prevede che, oltre al fondo speciale per la reinscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese in conto capitale già previsto dall'attuale legge (art. 8), sia altresì istituito un fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa di parte corrente eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa. Le rispettive dotazioni sono determinate dalla legge di approvazione del bilancio. Il trasferimento di somme dai fondi e la loro corrispondente iscrizione ai capitoli di bilancio avvengono mediante decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, da registrarsi alla Corte dei conti, e riguardano sia le dotazioni di competenza che quelle di cassa dei capitoli interessati.

L'articolo 23 conferma la legislazione vigente, concernente il Fondo di riserva per le spese impreviste.

L'articolo conferma l'istituzione e l'utilizzo del Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, già previsto a legislazione vigente.

Il comma 2 prevede che i decreti con cui sono trasferite le somme dal Fondo, devono essere comunicati alla Corte dei Conti e non più alle Commissioni parlamentari competenti.

Al riguardo, si osserva che la trasmissione alla magistratura contabile diventa, con la nuova formulazione, sistematica e non più funzionale ai fini della parificazione del rendiconto generale dello Stato.

Articolo 25
(Leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente)

L'articolo 25 riguarda le leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente. I commi 1 e 2 confermano la legislazione vigente, riservando tale tipologia di spesa agli interventi in conto capitale.

Il comma 3 prevede, innovando quanto attualmente stabilito dalla legislazione vigente, che le leggi di spesa che autorizzano l'iscrizione in bilancio di contributi pluriennali stabiliscono anche, ove richiesto dalla natura degli interventi, le relative modalità di utilizzo e in particolare:

- 1) autorizzazione concessa al beneficiario, a valere sul contributo stesso, a stipulare operazioni di mutuo 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 concessa al beneficiario;
- 2) spesa ripartita da erogare al beneficiario secondo le scadenze temporali stabilite dalla legge.

Il successivo comma 4 stabilisce che al momento dell'attivazione dell'operazione le amministrazioni che erogano il contributo sono tenute a comunicare al Dipartimento 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 suddividere il contributo tra le spese per interessi passivi e il rimborso di passività finanziarie. Tale previsione, in base al comma 5, trova applicazione anche per tutti i contributi pluriennali iscritti in bilancio per i quali siano già state attivate in tutto o in parte le relative operazioni di mutuo.

Al riguardo, si osserva che l'introduzione delle descritte modifiche alla legge di contabilità è riconducibile alla volontà di risolvere le problematiche connesse con l'attivazione dei contributi pluriennali, emerse frequentemente negli ultimi anni²⁴. Si rileva che l'indicazione preventiva della forma contrattuale di attivazione del contributo pluriennale potrebbe non risolvere pienamente le indicate

²⁴ Cfr. Senato della Repubblica e Camera dei deputati, Documentazione di finanza pubblica n. 5, *La manovra 2008-2010 (aspetti di settore e metodologici)*, aprile 2008.

problematiche, in quanto la previsione dell'impatto di una autorizzazione di spesa per contributo pluriennale in termini di indebitamento netto e di fabbisogno dipende non solo dal tipo di utilizzazione prescelta (mutuo o spesa ripartita), ma anche dalla natura del soggetto che fruisce del contributo pluriennale (a volte non noto nel momento dell'autorizzazione), nonché dai criteri di erogazione del mutuo prescelto.

Il comma 6 conferma la legislazione vigente, anche se viene eliminata la possibilità di rinviare alla tabella C) della legge finanziaria per l'individuazione della copertura degli anni successivi stabilisce.

Il comma 8 reca una delega al Governo ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della nuova legge di contabilità, 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, nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

- introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere al fine di consentire procedure di confronto e selezione dei progetti e definizione delle priorità;
- predisposizione da parte del Ministero competente di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti;
- garantire 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;
- potenziare e rendere sistematica la valutazione ex post sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali, rendendo pubblici gli scostamenti rispetto alle valutazioni ex ante;
- separare il finanziamento dei progetti dal finanziamento delle opere attraverso la costituzione di due appositi fondi:
 - o il Fondo progetti, al quale si accede a seguito dell'esito positivo della procedura di valutazione tecnico-economica degli studi di fattibilità;
 - o il Fondo opere, al quale si accede solo dopo il completamento della progettazione definitiva;

- adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere, prevedendo l'invio di relazioni annuali al Parlamento 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;
- prevedere un sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti con automatico de finanziamento in caso di mancato avvio delle opere entro i termini stabiliti.

Al riguardo, si osserva che, per le leggi di spesa permanenti, rimane non risolto il caso di una spesa di natura discrezionale, non essendo più previsto in tal ipotesi il riferimento alla tabella C) della legge finanziaria.

Articoli 26 e 27

Gli articoli confermano la legislazione vigente in tema rispettivamente di garanzie statali e di esercizio provvisorio.

Articolo 28 *(Assestamento e variazioni di bilancio)*

L'articolo innova le norme relative alla presentazione del disegno di legge di assestamento di bilancio, prevedendo che questo non sia più necessario ma facoltativo, essendo rimessa al Ministro dell'economia e delle finanze la possibilità di presentarlo alle Camere, nell'arco dell'intero anno. Si ricorda che la legislazione vigente prevede che il disegno di legge di assestamento sia presentato entro il 30 giugno al Parlamento.

Non viene riproposta la disposizione - presente nella legislazione vigente - in base alla quale il Ministro dell'economia è autorizzato ad integrare, con propri decreti da registrarsi alla Corte dei conti, le dotazioni di cassa in correlazione a titoli di spesa rimasti

insoluti alla chiusura dell'esercizio precedente e che non presentano sufficienti disponibilità per il pagamento dei titoli trasportati.

Il comma 3 stabilisce che con il disegno di legge di assestamento possono essere proposte variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione, con le modalità indicate per il progetto di bilancio dall'articolo 16 comma 8.

Al riguardo, si osserva che si tratta di previsione analoga a quella istituita per il ddl bilancio in base all'articolo 16, comma 8, del presente ddl, destinata ad incrementare la flessibilità nella predisposizione del bilancio.

Il comma 4 prevede che, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, possono essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, fatta eccezione per le spese corrispondenti ad oneri inderogabili. È precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

Anche la legge 468, all'articolo 2, comma 4-*quinquies*, prevede una forma di flessibilità amministrativa nella gestione del bilancio, consentendo variazioni compensative tra capitoli della medesima u.p.b., su proposta del dirigente responsabile, con decreti del Ministro competente da comunicare al Ministro del tesoro e alle Commissioni parlamentari competenti²⁵.

Al riguardo, va rilevato che nel testo in esame la flessibilità amministrativa viene ampliata rispetto a quella a legislazione vigente, consentendo lo spostamento delle risorse nell'ambito del medesimo programma; appare quindi possibile spostare le risorse dal funzionamento agli interventi, e viceversa, con il solo vincolo di non coinvolgere le spese inderogabili e di mantenere gli obiettivi di saldo. Tale ampliamento corrisponde, del resto, alla scelta operata in relazione al livello di voto parlamentare.

²⁵ Sono escluse variazioni per le autorizzazioni di spesa di natura obbligatoria, le spese in annualità e a pagamento differito e quelle direttamente regolate dalla legge. In ogni caso, sono escluse variazioni compensative tra unità di spese oggetto della deliberazione parlamentare.

Con riferimento al vincolo relativo agli oneri inderogabili, esso appare operare solo nel senso riduttivo, mentre non sembrano esservi vincoli all'incremento.

Si segnala altresì che l'esercizio della flessibilità viene integralmente intestato al Ministero dell'economia, mentre al ministro competente rimane il potere di proposta. Tale aspetto potrebbe essere ricondotto alla necessità di valutare la neutralità sui saldi di finanza pubblica, ma pone comunque il problema della competenza primaria ad effettuare le variazioni compensative. Anche qui emerge uno dei temi più importanti che il ddl in esame propone, ossia la riappropriazione o meno di quote di spesa di bilancio da parte dei Ministeri da quello dell'economia e delle finanze, che costituisce uno dei principi della delega di cui all'articolo 34, comma 2, lettera p).

Articolo 29 ***(Impegni)***

I soli dirigenti, nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandate per legge, sono autorizzati ad impegnare ed ordinare le spese nei limiti delle risorse assegnate in bilancio. Il testo attuale prevede una simile competenza anche in capo al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Ministri.

Al riguardo, si rileva che si tratta quindi una modifica volta a rendere ancor più netta la separazione di competenze tra politica e amministrazione, già da tempo introdotta nell'ordinamento, non prevedendosi più per la prima la possibilità di porre in essere atti tipicamente rientranti nella sfera della dirigenza.

I commi 2 e 3 confermano la legislazione vigente, mentre il comma 4 introduce la necessità di un previo assenso del Ministro dell'economia e delle finanze - attualmente non richiesta - per l'assunzione di impegni estesi a carico di esercizi successivi, stabilendo che essa possa avvenire nei limiti delle risorse stanziare nel bilancio pluriennale. Rispetto alla correlata norma di cui all'articolo 20, settimo comma della legge n. 468 del 1978, rimangono confermati i limiti precedenti (necessità di assicurare la continuità dei servizi, quando si tratti di spese continuative e ricorrenti, se l'amministrazione

ne riconosca la necessità o la convenienza), ma viene escluso il riferimento alla consuetudine nella giustificazione dell'azione amministrativa.

I commi 5 e 6 confermano la legislazione vigente, mentre il comma 7 innova l'attuale normativa, modificando in senso restrittivo i termini per la deroga nella ricezione degli atti di impegno in chiusura dell'esercizio (consentita dal ddl per i provvedimenti legislativi pubblicati nel mese di dicembre, a fronte della legislazione vigente che indica l'ultimo quadrimestre dell'anno).

Al riguardo, si fa presente che risultano non riproposti i commi settimo, nono, decimo, undicesimo, dodicesimo e tredicesimo dell'articolo 20 della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni. Sarebbe opportuno acquisire indicazioni sulle motivazioni di tale scelta, che presumibilmente è dovuta o all'obsolescenza della normativa o all'assorbimento della tematica in altre disposizioni. Circa la riformulazione con il comma 4 dell'articolo 20, settimo comma, della legge n. 468 del 1978, rimarrebbe irrisolto il problema della impegnabilità quando l'esigenza in tal senso superi il triennio del bilancio di riferimento.

Capo III **Il rendiconto generale dello Stato**

Articolo 30 ***(Risultanze della gestione)***

Il Ministro dell'economia e delle finanze presenta al Parlamento, entro il mese di giugno, il rendiconto generale dell'esercizio scaduto il 31 dicembre precedente. Il relativo disegno di legge è corredato da apposita nota preliminare generale.

Il comma 2 prevede, con un'innovazione rispetto al testo della legge 468, che al rendiconto è allegato per ciascuna amministrazione un rapporto che, in coerenza con le indicazioni contenute nella nota preliminare allegata al bilancio di previsione, espone lo stato di attuazione dei programmi e i risultati conseguiti, anche con riferimento allo scenario socio-economico, alle priorità politiche, agli

obiettivi e agli indicatori di efficienza e di efficacia utilizzati per la misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi stessi, motivandone gli eventuali scostamenti.

Il comma 3 rinvia ai regolamenti parlamentari la previsione della tempistica e delle modalità del controllo, da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia, dello stato di attuazione dei programmi e delle relative risorse finanziarie.

Al riguardo, si sottolinea la rilevanza di quest'ultimo comma, che innesci un processo di coinvolgimento da parte delle commissioni parlamentari nel controllo dei programmi e delle relative risorse, aprendo così alla possibilità di un sostanziale accrescimento del potere parlamentare di approfondimento.

Articolo 31

(Elementi del conto del bilancio e del conto del patrimonio)

Il comma 1 prevede che i risultati della gestione dell'anno finanziario sono riassunti e dimostrati nel rendiconto generale dello Stato costituito da due distinte parti: *a)* conto del bilancio; *b)* conto generale del patrimonio a valore.

Il comma 2 espone il contenuto dettagliato del conto del bilancio, in relazione alla classificazione del bilancio, comprendendo: *a)* le entrate di competenza dell'anno, accertate, riscosse o rimaste da riscuotere; *b)* le spese di competenza dell'anno, impegnate, pagate o rimaste da pagare; *c)* la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi anteriori; *d)* le somme versate in tesoreria e quelle pagate per ciascun capitolo del bilancio distintamente in conto competenza e in conto residui; *e)* il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo.

Il comma 3 espone i contenuti del conto generale del patrimonio, comprendendo: *a)* le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e quelle verificatesi per qualsiasi altra causa; *b)* la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Il comma 4 stabilisce che 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.

Il comma 5 prevede che in apposito allegato conoscitivo, sono illustrati per ciascun Ministero i costi da essi sostenuti. Tali costi sono esposti distintamente per programma e per natura unitamente ad un prospetto di riconciliazione che collega le rilevazioni economiche a quelle finanziarie.

Il comma 6 stabilisce che il disegno di legge di cui al comma 1 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 valorizzazione, tutela, conservazione, ripristino e utilizzo sostenibile 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.

Il comma 7 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze, nella gestione delle spese, provvede ad assicurare adeguati controlli anche a carattere economico-finanziario.

Al riguardo, occorre premettere che il nuovo modulo incentrato sulla programmazione finanziaria, in ambito sia preventivo che gestionale, cui si ispira la rinnovata disciplina del bilancio trova un complemento fondamentale, non solo in sede di valutazione delle *performances* rispetto agli obiettivi prefissati con il bilancio di previsione, ma anche per la stesso progressivo adeguamento - con un modulo a "scorrimento" - della pianificazione di obiettivi e della modifica nella allocazione delle risorse, nella nuova disciplina del rendiconto generale dello Stato.

Pur avendo numerosi punti di contatto con la attuale disciplina dettata dal titolo III della legge di contabilità, appaiono di particolare valore informativo nonché essenziali alla implementazione del nuovo disegno programmatico, rispettivamente, la conferma e le novità costituite dal comma 2, lettera *d*), dal comma 5 e dal comma 7.

In particolare, per quanto concerne il contenuto del conto del bilancio, il comma 2, lettera *d*), conferma l'obbligo di evidenziazione, per ciascuna imputazione di bilancio, delle somme versate dal bilancio in tesoreria, distintamente da quelle pagate in conto competenza e residui.

In proposito, nel rinviare per gli aspetti principali alla rassegna del successivo titolo V, si osserva che appare condivisibile l'intento di voler rendere partecipe della decisione legislativa avente ad oggetto la approvazione della legge concernente il rendiconto dell'esercizio finanziario chiuso, anche i flussi di risorse che, pur originati dalla gestione di bilancio, risultano però esser transitati su posizioni contabili (conti correnti o contabilità speciali) di tesoreria, e, pertanto, ormai, costituenti gestioni "fuori" bilancio, ancorché riferibili a risorse che sono originate interamente dal medesimo.

Va da sé che tale "emersione" di una parte della gestione del bilancio, anche se ormai avente esaurito il suo ciclo in termini di stretta competenza finanziaria, consente, a consuntivo, una più realistica lettura della dinamica di cassa rispetto a quanto ad oggi emerge dai dati risultanti dalle previsioni di tal tipo iscritte nella competenza "mista" vigente. Previsioni e flussi di "cassa" che non riflettono se non in maniera parziale il contributo effettivo che la gestione del bilancio ha determinato nell'esercizio, in termini di formazione del fabbisogno dello Stato (per una trattazione più approfondita si rinvia al commento agli articoli 35 e seguenti).

Per contro, un momento di forte innovazione è rinvenibile, per quanto riguarda il conto del patrimonio, dalla norma indicata al comma 5, laddove è prevista la allegazione al medesimo, per ciascun ministero, di un allegato conoscitivo con la illustrazione dei costi distintamente per programmi di spesa, con l'indicazione dei momenti di riconciliazione tra conti finanziari e contabilità economica.

In proposito, giova sottolineare che già oggi è disponibile un documento elaborato dalla Ragioneria Generale dello Stato recante l'analisi delle risultanze di esercizio per costi, con l'evidenziazione dei punti di contatto con la contabilità finanziaria. Tale documento non è previsto nell'ambito degli allegati del rendiconto.

In ultimo, appare di particolare significato innovativo la norma prevista dal comma 7, laddove si stabilisce che il Ministro dell'economia e delle finanze provveda ad assicurare un adeguato sistema di controllo, anche a carattere economico finanziario. Tale previsione - in verità, nel contenuto, non nuova per l'ordinamento della contabilità generale dello Stato²⁶ - ripropone una antica e delicata questione della più idonea collocazione, e delle stesse modalità di esercizio, del controllo contabile in un sistema

²⁶ Si veda l'articolo 3, numero 1), della legge 26 luglio 1937, n. 1039, ancora in vigore.

istituzionale in cui l'azione amministrativa è strettamente regolata dal fattore legislativo.

Articoli 32 e 33

Gli articoli confermano la legislazione vigente in materia rispettivamente di parificazione e presentazione del rendiconto.

Capo IV

Completamento della riforma del bilancio dello Stato

Articolo 34

(Delega al Governo per il completamento della riforma del bilancio dello Stato e adozione del metodo della programmazione triennale delle risorse)

L'articolo contiene la delega ad adottare, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per consentire il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato e la programmazione delle risorse assicurandone una maggiore certezza, trasparenza e flessibilità.

In tal senso, il comma 2 stabilisce che i decreti legislativi di cui al comma 1 dovranno essere ispirati ai seguenti principi e criteri direttivi: *a)* introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi delle amministrazioni centrali e individuazione di metodologie comuni di definizione degli indicatori di performance coerenti con quelle di cui all'articolo 2, comma 2, lettera f); *b)* introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese non inderogabili del bilancio dello Stato. I predetti limiti, individuati in via di massima in sede di decisione di cui all'articolo 5 e adottati con la successiva legge di bilancio, dovranno essere coerenti con la programmazione triennale delle risorse; *c)* 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 i tempi e gli obiettivi da conseguire nel triennio; *d)*

illustrazione di un programma di revisione annuale della spesa finalizzato alla verifica dei risultati intermedi raggiunti rispetto agli obiettivi di cui alla lettera *c*), alla modulazione delle dotazioni di bilancio tra i diversi programmi e alla verifica dell'efficacia della manovra di bilancio sulle missioni di spesa, all'interno delle note preliminari di cui all'articolo 16, comma 7; *e*) costituzione di nuclei di valutazione e analisi della spesa composti da rappresentanti del Ministero dell'economia – Dipartimento Ragioneria generale dello Stato e dei Ministeri di spesa ai fini del supporto alla verifica dei risultati raggiunti e delle eventuali proposte di rimodulazione delle risorse finanziarie tra i diversi programmi di spesa da presentare ai sensi dell'articolo 18; *f*) previsione della possibilità di prorogare di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale, su proposta adeguatamente motivata dei Ministeri competenti che illustri lo stato di attuazione dei programmi di spesa e le cause che determinano la necessità di uno slittamento dei relativi tempi di attuazione; *g*) adozione, anche ai fini gestionali, delle azioni quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato affiancate da un piano dei conti integrato; *h*) revisione delle leggi di finanziamento dei programmi di spesa ai fini di una loro razionalizzazione e accorpamento in modo rendere più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma; *i*) razionalizzazione dei fondi di riserva e speciali iscritti sul bilancio dello Stato; *l*) eliminazione del disegno di legge di assestamento delle previsioni del bilancio dello Stato e riordino delle norme che autorizzano provvedimenti di variazione al bilancio in corso d'anno; *m*) adeguamento della normativa di contabilità pubblica nel senso del passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili, da una redazione in termini di competenza e cassa a una redazione in termini di sola cassa, con separata ed analitica evidenziazione conoscitiva delle corrispondenti previsioni di competenza finanziaria ed economica con riferimento al sistema di contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione; *n*) previsione di un regime transitorio, avente durata massima di due anni, per consentire l'attuazione della nuova disciplina di cui alla lettera *m*), l'assorbimento dell'ammontare dei residui e l'adeguamento delle procedure di entrata e di spesa; *o*) soppressione dei programmi di spesa quantitativamente non rilevanti sulla base di criteri da definire con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze; *p*) riattribuzione tra i Ministeri competenti delle risorse finanziarie iscritte sul bilancio dello Stato finalizzate al raggiungi

mento di obiettivi rientranti nei relativi compiti istituzionali; *q*) affiancamento, ai fini conoscitivi, al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale funzionali e alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni; *r*) revisione del rendiconto generale dello Stato e della relativa struttura in coerenza con quella del bilancio di previsione in modo da consentire la verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati; *s*) predisposizione, da parte delle Amministrazioni competenti da allegare al rendiconto di apposite relazioni sui tempi e sullo stato di attuazione dei programmi, sugli obiettivi raggiunti e sulle relative risorse utilizzate e non, anche con riferimento all'ammontare dei residui accertati; *t*) introduzione di un conto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato o correnti finalizzato alla gestione e valorizzazione degli attivi; *u*) 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 quelli della tesoreria; *v*) affidamento di ciascun programma, ad un unico centro di responsabilità amministrativa.

Al riguardo, dal punto di vista metodologico, l'articolo provvede a configurare la cornice degli interventi normativi che, in coerenza con le indicazioni ed i principi ivi indicati ed illustrati dettagliatamente negli articoli precedenti, il governo dovrà adottare, per ciascun profilo, con decreti legislativi di volta in volta *ad hoc*.

In particolare, si segnala il superamento del capitolo anche come unità di gestione del bilancio, con l'introduzione, nell'ambito dei primi criteri indicati dalla delega (*lettere a, b, c, d e g*), dei risultati della gestione, indicati, esplicitamente, alla lettera *d*), anche quali strumento di modulazione delle risorse tra capitoli di bilancio e programmi, secondo una logica che tende così alla realizzazione di un circuito continuo (ed integrato) tra programmazione - gestione - rendicontazione e nuova programmazione.

In merito, però, se appaiono indubbi i benefici in ordine alla migliore monitorabilità delle dinamiche finanziarie in termini di servizi e programmi da realizzare, oltre che sul piano del raccordo tra programmazione delle attività e gestione delle risorse, si segnala che il definitivo superamento del capitolo quale unità gestionale potrebbe dare luogo a minore chiarezza circa i profili di raccordo tra obiettivi e strutture preposte al loro perseguimento. È chiaro che, in alternativa, andrebbe individuato un livello di dettaglio e di analisi del bilancio di gestione in modo comunque da garantire, oltre alla completa

conoscenza, la adeguata forma di responsabilizzazione e trasparenza della attività amministrativa, anche al fine di consentire la valutazione (a consuntivo) degli oneri recati dalle leggi di spesa²⁷.

In tal senso, anche sul piano organizzativo, si segnala ai fini della valutazione della *performance* (in part. lettere *d* ed *e*), l'istituzione di un *team* di esperti appartenenti alla Ragioneria generale dello Stato e ai Ministeri, competenti per il monitoraggio e la valutazione, non già dell'azione amministrativa o della mera spesa già sostenuta, ma dei "risultati" ottenuti dalle amministrazioni con le risorse per esse rese disponibili con il bilancio di previsione.

Sempre sullo stesso piano, con specifico riguardo al tema della programmazione finanziaria, anche al fine di rendere coerente l'integrazione tra gestione del bilancio e processo di programmazione e verifica delle *performances*, si segnala la previsione del progressivo passaggio (lettere *m-o* e *q*) ad un sistema di rilevazione integrato per tutti i soggetti della contabilità pubblica, che associ alla evidenziazione dei profili inerenti alla competenza finanziaria dei fatti gestionali, tradizionalmente connessi al profilo giuridico - autorizzatorio, anche l'enfasi sugli aspetti più propriamente di tipo economico della gestione, passando per la rilevazione delle dinamiche di cassa, che si presenta indispensabile al pieno raccordo tra le due già citate rilevazioni (quella economica e quella di competenza finanziaria).

Infine, i criteri di delega affrontano il tema del rafforzamento della trasparenza dei documenti di consuntivo della gestione operata secondo le nuove coordinate, completandosi con la delega per la revisione degli strumenti di documentazione e rappresentazione delle evidenze di sintesi dei risultati gestionali da iscrivere nel rendiconto (lettere *r-v*), con la possibilità, in particolare, di rivedere il conto del patrimonio dello Stato e la stessa revisione del documento di sintesi dei flussi di tesoreria (*lettere t e u*). Si riconosce, altresì, espressamente, il ruolo cruciale che riveste nel disegno di riordino l'obiettivo di allineamento tra organizzazione amministrativa della macchina statale con i relativi centri di imputazione delle risorse (in particolare, lett. *v*).

Dalla lettura dell'impianto dei principi e criteri direttivi contenuti nella delega si segnala la rilevante questione di un nuovo modulo, ispirato a maggiore flessibilità ed integrazione tra gestione e

²⁷ Cfr. audizione del Presidente della Corte dei Conti presso la Commissione bilancio del Senato, 8 aprile 2009, pagina 28.

programmazione delle risorse, senza per questo perdere in significatività in ordine alla agevole e precisa individuazione delle responsabilità gestionali in capo ai centri di direzione amministrativa dell'apparato burocratico.

Articoli non riproposti e non riassorbiti in altre disposizioni

Si segnala la mancata riproposizione di alcuni articoli presenti nella legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni:

- articolo 9-ter, di istituzione del fondo di riserva per le autorizzazioni di spesa delle leggi permanenti di natura corrente.
- articolo 12, relativo alle riassegnazioni di bilancio, il quale consente di iscrivere in bilancio somme destinate ad interventi diversi (restituzioni di imposte, vincite al lotto, pagamenti relativi al debito pubblico, etc.).
- articolo 14, relativo alle spese finanziate con ricorso al mercato. Esso prevede che siano iscritte in bilancio tutte le autorizzazioni di spesa, comprese quelle per le quali è prevista la copertura con indebitamento.
- articolo 19, relativo ai conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Al riguardo, si osserva che sarebbe opportuno acquisire indicazioni sulle motivazioni di tali scelte. Con riferimento alla mancata riproposizione del Fondo ex art. 9-ter, si ricorda che la lettera i) dell'articolo 34, comma 2, prevede una razionalizzazione dei fondi di riserva e questo può giustificare forse la mancata riproposizione della norma, anche se, rimanendo la tabella C) della legge finanziaria, sia pure con una dimensione ridotta, probabilmente sarebbe stata utile una conferma della norma. Andrebbe poi spiegata la soppressione dell'articolo 19 della legge n. 468 del 1978 in vigore, volto a prevedere un annesso al bilancio con l'indicazione di tutti gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

TITOLO VI TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA

Articolo 35 (Definizione dei saldi di cassa)

Il comma 1 fornisce la nozione di saldo di cassa del settore statale, certificando che esso deriva dal consolidamento dei flussi di cassa del bilancio dello Stato con quelli generati dalla tesoreria del settore statale. Ivi si afferma altresì che tale misura esprime il fabbisogno da finanziare attraverso emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti a "breve termine".

Il comma 2 fornisce la definizione del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche, che risulta dal consolidamento dei flussi di cassa dei diversi sottosettori.

Il comma 3 rinvia ad apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la definizione, coerentemente con i principi internazionali, degli aggregati compresi nei saldi di cassa indicati ai commi 1 e 2, nonché dei criteri metodologici più idonei alla loro determinazione.

Al riguardo, si rammenta che il testo vigente del titolo V (Conti della finanza pubblica) della legge 4 agosto 1978, n. 468, agli articoli 25 e seguenti, non si sofferma sugli aspetti definatori dei criteri di consolidamento dei flussi di cassa, né fornisce specifiche indicazioni metodologiche circa la natura ed il contenuto del saldo di cassa, limitandosi ad indicare una serie di adempimenti utili alla normalizzazione dei flussi di cassa per sottosettori da parte della R.G.S..

Si rammenta altresì che il successivo articolo 3, comma 2, lettere *c)* e *d)*, della legge di contabilità in vigore, nell'ambito dei contenuti propri riservati al D.P.E.F., prevede solo l'obbligo di fornire la misura degli obiettivi del fabbisogno del settore statale in rapporto al P.I.L., senza fornire le coordinate metodologiche ed il quadro dei criteri sottesi alla definizione dei flussi di cassa e da cui deriva la misura del Fabbisogno.

L'unica indicazione più specifica, seppure, si può ritenere, non risolutiva, è rinvenibile all'articolo 15, comma 3, laddove è indicato il contenuto proprio della Relazione previsionale e programmatica

(RPP), per cui è stabilito che la indicazione del fabbisogno del settore statale è esposta con riferimento alle stime di cassa del bilancio e alle valutazioni dei flussi di tesoreria.

In proposito, appare utile rammentare di seguito, sia pure sinteticamente, il contenuto della attuale disciplina di contabilità generale dello Stato e le modalità attraverso cui gli aspetti relativi alla gestione di cassa riflettono l'esecuzione di stanziamenti (per la spesa) e di previsioni (per l'entrata) quali trovano diretto riferimento nel bilancio annuale di competenza, redatto secondo il criterio della legislazione vigente.

Il Bilancio dello Stato, il Settore statale e la Tesoreria

In linea di massima, ai sensi dell'ordinamento contabile vigente, giova rammentare che, pur essendo affiancate in bilancio alle previsioni espresse in termini di pura competenza finanziaria, le relative previsioni in termini di cassa non esprimono ovviamente un criterio di per sé sufficiente a trarre indicazioni circa la dinamica che si genererà effettivamente in termini di esborsi/introiti indotti sul circuito di tesoreria dalla gestione del bilancio.

Su tale ultimo profilo, incidono infatti, in maniera determinante, per le spese, le concrete modalità attraverso cui, ai sensi dell'articolo 54 del R.D. n. 2440 del 1923, come integrato dagli articoli 277 e seguenti del R.D. n. 827 del 1924, verrà operata la esecuzione del pagamento.

Soffermandosi sulla sola fase del pagamento della spesa statale, in via di estrema semplificazione, è possibile rinvenire nella gestione della cassa riferibile a stanziamenti iscritti in bilancio tre essenziali e distinte modalità di esecuzione del comando legislativo: i ruoli di spesa fissa; gli ordini di accreditamento e i mandati diretti. Con l'aggiunta della modalità di pagamento, del tutto peculiare, delle contabilità "speciali", su cui ci si soffermerà.

Tralasciando, per economia di analisi, la prima e la terza modalità di esecuzione del pagamento, per cui la misura del flusso generato dal bilancio sulla tesoreria del settore statale può definirsi come il diretto e simmetrico riflesso della statuizione di spesa ivi prevista dalla previsione di cassa, occorre infatti segnalare che già con la seconda modalità di pagamento si realizza, mediante apposita delega ad un soggetto amministrativo individuato (il funzionario delegato), la separazione delle fasi di ordinazione e pagamento della spesa prevista in bilancio, ivi creandosi perciò un *lag* temporale tra i momenti della competenza finanziaria (stanziamento e impegno) e quelli della esecuzione contabile (ordinazione e pagamento).

Pur tuttavia, ferma restando la validità della netta separazione tra gestione di competenza e dei residui, anche in tal caso gli ordini di accreditamento assumono natura comunque di somme messe a disposizione ad un dato soggetto amministrativo (detto perciò ordinatore "secondario") ma che gestisce comunque risorse contabilizzate in bilancio.

In conclusione, per i tipi di pagamento indicati, fatta eccezione per i flussi di pagamenti effettuati in conto "sospeso", previsti dall'ordinamento contabile in specifici casi, la dinamica dei flussi di cassa prodotta sulla tesoreria dal bilancio dovrebbe corrispondere o, comunque, almeno non oltrepassare, le previsioni di cassa iscritte in bilancio.

Diverso è invece il caso delle aperture di c.d. "Contabilità speciali di tesoreria" che, ai sensi dell'articolo 585 del R.D. n. 827 del 1924, possono essere aperte anche in favore di funzionari (che, pertanto, rivestiranno la qualifica di Agenti contabili), prevedendole, la medesima legge di spesa, in relazione a particolari occorrenze.

In tal caso, l'esecuzione della fase del pagamento degli stanziamenti iscritti in bilancio viene di fatto rinviata *sine die*, in quanto l'ammontare della spesa autorizzata "transita" su di una posizione contabile estranea alla disciplina di bilancio, che è collocata in tesoreria (come un normale conto corrente bancario) su cui i relativi flussi produrranno progressivamente i loro effetti.

Per tali gestioni, che concretizzano nei fatti gestioni "fuori" bilancio, la registrazione della "cassa" in termini di competenza finanziaria esaurisce il ciclo delle fasi della spesa al momento dell'accreditamento della somma sulla contabilità speciale di tesoreria, con l'inevitabile effetto che gli importi perciò stanziati risultano "pagati" in termini di bilancio, ma non sono ancora stati, in tutto o in parte, erogati dalla tesoreria.

L'ampliarsi negli anni delle suddette modalità derogatorie di pagamento delle spese iscritte in bilancio, unitamente all'ampliarsi del "perimetro" delle gestioni di soggetti ed enti del settore statale vincolati alla gestione delle proprie disponibilità a valere della tesoreria dello Stato ha fatto sì che, progressivamente, si venisse ampliando il volume delle transazioni del settore statale e, al tempo stesso, si venisse svuotando di significatività, per l'andamento dei conti del settore, il bilancio dello Stato.

La conseguenza che ne deriva è che la gestione di bilancio costituisce ormai solo parte della gestione del settore statale e che, in termini ancora più singolari, essa si presenta ora come componente "positiva" ora come componente "negativa" della formazione del fabbisogno annuale del settore statale, la cui lettura è possibile effettuare solo con notevole ritardo rispetto al periodo di riferimento e alla luce di numerosi dati anche non riflessi nel bilancio.

Pertanto, si può ritenere che l'aver stabilito una nozione puntuale di fabbisogno di cassa del settore statale, quale grandezza a valenza normativa espressamente derivante dal consolidamento tra i flussi generati dal bilancio dello Stato con quelli generati dalla tesoreria, costituisca un elemento di chiarificazione del rapporto che intercorre tra le due gestioni contabili, gestioni che rimangono comunque separate sia dal punto di vista prettamente amministrativo che delle fonti di regolazione.

Per quanto concerne il comma 2 si rinvia alla rassegna sul sistema di tesoreria unica riportato nell'articolo successivo.

Articolo 36 **(Tesoreria degli enti pubblici)**

L'articolo conferma l'impianto normativo stabilito per gli enti ed organismi pubblici dalla legge n. 720 del 29 ottobre 1984 in ordine al regime dell'obbligo di versamento delle liquidità in tesoreria unica.

La funzione e l'attività della tesoreria

Dal punto di vista sistematico, va rammentato che la tesoreria si configura come il cassiere dello Stato e, come tale, provvede agli incassi e ai pagamenti relativi alla gestione del bilancio dello Stato e, con l'introduzione della tesoreria unica, svolge anche le funzioni di banchiere degli enti tenuti a depositare le loro disponibilità su conti di tesoreria.

Questo servizio è affidato dalla legge alla Banca d'Italia, ed i rapporti con il MEF sono regolati da una convenzione che è stata rinnovata tacitamente fino al 2030.

La Banca d'Italia opera attraverso la tesoreria centrale e le sezioni di tesoreria provinciale, nel rispetto delle norme dettate dal Regolamento di Contabilità Generale dello Stato e di altre norme, anche di rango minore, oltre che di direttive emanate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, e, in particolare, dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, da cui dipende il servizio che intrattiene i rapporti con la Banca d'Italia e che coordina il servizio di tesoreria statale.

In estrema sintesi, l'attività della tesoreria può raggrupparsi in diverse macro-aree: quella normativa, quella operativa, quella di modernizzazione e quella di monitoraggio.

L'aspetto normativo è curato dalla Ragioneria Generale dello Stato e riguarda la verifica della corretta applicazione delle norme di tesoreria, le modifiche necessarie per adeguare la normativa al mutato quadro di riferimento o alle più evolute esigenze informatiche.

L'area operativa è svolta prevalentemente dalla Banca d'Italia che, attraverso le proprie sezioni di tesoreria, cura gli incassi e i pagamenti del bilancio dello Stato, l'apertura/chiusura/variazione e gestione dei conti di tesoreria unica intestati ad enti locali, regioni, etc., delle contabilità speciali degli organi periferici delle Amministrazioni dello Stato, delle contabilità speciali accese a funzionari delegati per emergenze o particolari progetti, e dei conti correnti di tesoreria centrale.

In particolare, a livello centrale, la tesoreria centrale finalizza i pagamenti disposti dalle Amministrazioni Centrali dello Stato, dopo che il servizio di tesoreria della Ragioneria Generale dello Stato ne ha disposto l'ammissione a pagamento, gestisce i conti correnti di tesoreria centrale e finalizza tutti i pagamenti a favore di Enti o Società titolari di tali conti.

Nell'area operativa rientra tutta l'attività che il servizio di tesoreria della RGS svolge per dare istruzioni alla Banca d'Italia per

l'apertura/chiusura/variazione dei conti di tesoreria con l'invio, in via telematica, degli ordini di prelevamento fondi dai conti correnti di tesoreria centrale. A tale proposito, giova rammentare che a partire dal 1999 è iniziato il graduale processo di ammodernamento della tesoreria con l'introduzione del mandato informatico (1999), con la dematerializzazione degli ordini di prelevamento fondi dai conti correnti di tesoreria centrale (novembre 2003), con la dematerializzazione degli ordini di accredito e delle quietanze di tesoreria (giugno 2004) e con la rendicontazione giornaliera telematica dei movimenti dei conti di tesoreria (maggio 2006).

La dematerializzazione ha consentito l'eliminazione dei flussi cartacei, per cui le disposizioni di pagamento, siano esse mandati informatici o ordini di prelevamento fondi da conti correnti di tesoreria centrale, sono trasmessi dalle Amministrazioni centrali dello Stato o dal servizio di tesoreria della RGS in via telematica alla Banca d'Italia, che provvede a finalizzare i pagamenti.

Qualora la disposizione preveda l'accredito a favore di conti correnti bancari o postali dei beneficiari, la Banca d'Italia provvede a trasmettere la disposizione di bonifico sulla rete nazionale interbancaria, mettendo, quindi, in collegamento la tesoreria statale, anche se in modo indiretto, con la rete nazionale interbancaria.

Tutte le innovazioni telematiche sono disciplinate da protocolli d'intesa tra la Ragioneria Generale dello Stato e Banca d'Italia, corredati dalle relative regole di colloquio.

Il processo di ammodernamento è proseguito con l'introduzione di strumenti più moderni, quali il bonifico, per effettuare versamenti al bilancio dello Stato o su altri conti di tesoreria ed è allo studio un progetto per rendere telematico il colloquio con Banca d'Italia per l'apertura e chiusura dei conti di tesoreria ed eliminare la corrispondenza cartacea.

L'obiettivo è quello di rendere completamente telematica la tesoreria statale e metterla in grado di colloquiare in modo sempre più pieno con i sistemi informatici ad essa esterni.

Tutte queste innovazioni hanno consentito di acquisire la rendicontazione giornaliera telematica dei movimenti dei conti di tesoreria, che riproduce tutte le informazioni contenute nei titoli originari, compreso quello riguardante il beneficiario finale, molto utili per il monitoraggio dei flussi finanziari.

Infine, in ordine al monitoraggio, le movimentazioni di tutti i conti di tesoreria vengono giornalmente rendicontate e trasmesse dalla Banca d'Italia alla Ragioneria Generale dello Stato e vanno ad incrementare la base dati dei sistemi gestione flussi di tesoreria e gestione conti di tesoreria, che costituiscono gli strumenti basilari per acquisire le informazioni necessarie per la determinazione del fabbisogno del settore statale, per la redazione del conto riassuntivo del tesoro, per il monitoraggio dei flussi di cassa e per la predisposizione dei documenti di finanza pubblica.

Un ulteriore fattore di complessità ai fini del governo del fabbisogno pubblico deriva dal particolare regime giuridico a cui sono sottoposte le giacenze nella titolarità degli enti pubblici, che sono obbligati a detenere le proprie liquidità - con particolare riguardo per quelle derivanti da trasferimenti statali - nell'ambito delle posizioni contabili ad essi intestate nel sistema di tesoreria unica.

In sintesi, dal punto di vista tecnico, il sistema di tesoreria unica per gli enti pubblici vede la apertura a loro nome presso le sezioni di tesoreria provinciale a cui fanno riferimento - per ambito territoriale - di n. 2 contabilità speciali per le entrate, l'una fruttifera (per le entrate proprie) e l'altra infruttifera (per le altre entrate). I trasferimenti statali vengono quindi riversati direttamente nella contabilità infruttifera, senza entrare nel meccanismo di moltiplicazione del credito. Il tesoro è legittimato in esclusiva a compiere atti di disposizione per conto dell'ente (sia riscossioni che pagamenti) utilizzando risorse che non detiene e non deve detenere. Infatti, gli enti devono avere in ogni momento la piena disponibilità delle somme di loro spettanza giacenti presso le contabilità speciali. In tale contesto, l'istituto bancario "cassiere" dell'ente opera come organo di esecuzione che esegue incassi e pagamenti in quanto agisce per conto dell'ente con disponibilità di cassa che giudicamene non detiene, ma la cui consistenza giornaliera deve conoscere in modo completo e continuativo a valere del sistema di tesoreria pubblica.

I cassieri degli enti procedono nell'esecuzione dei pagamenti disposti dagli enti utilizzando le entrate rimosse, con priorità per quelle "proprie" degli enti: solo ove tali entrate non risultassero sufficienti essi impegnano le somme giacenti nelle contabilità speciali, nei limiti dei fondi disponibili, utilizzando, superfluo sottolinearlo, prima le disponibilità delle contabilità infruttifere.

L'effetto incrociato degli interessi che il tesoriere percepisce sui pagamenti, effettuati con fondi propri, che eccedano le entrate del giorno (a valere sulle contabilità speciali ed entro i limiti dei fondi disponibili su tali contabilità) e paga, se esegue pagamenti oltre i limiti delle disponibilità cumulativamente esistenti sulle contabilità, è congegnato in modo da non rendere conveniente, per i tesorieri, una gestione che si spinga al di là dei limiti delle somme disponibili cumulativamente sulle predette contabilità.

Articolo 37 ***(Programmazione finanziaria)***

L'articolo stabilisce che ai fini della gestione del debito, le amministrazioni statali presentano una previsione dell'evoluzione dei flussi di cassa attesi per l'anno successivo, con relativo aggiornamento, entro il giorno 10 di ciascuna mensilità.

Al riguardo, occorre premettere che il dispositivo appare volto a fornire gli strumenti indispensabili ad una corretta programmazione dei flussi, chiaramente essenziale al fine della pianificazione delle emissioni da destinare alla copertura del fabbisogno.

La progressiva centralizzazione presso la tesoreria statale delle giacenze di cassa degli enti collegati alla finanza statale ha infatti inteso realizzare le condizioni tecniche per una gestione ottimale dell'indebitamento complessivo di tutto il settore statale. In sostanza, si è cercato di realizzare le condizioni per la gestione più economica possibile dell'indebitamento riconducendo ad un solo centro di decisione le dimensioni e le modalità desiderate del ricorso al mercato finanziario e monetario.

In tale prospettiva la preventiva disponibilità di dettagliate informazioni circa la prevedibile distribuzione dei "tiraggi" dal sistema di tesoreria nel corso dell'anno, consente, evidentemente, di disporre di un utile complemento di pianificazione.

Articolo 38

(Modifiche alla disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro per la gestione delle disponibilità liquide)

I commi 1 e 2 provvedono alla modifica dell'articolo 5, comma 5, del T.U.D.P. approvato con il D.P.R. 393/2993, ivi sostituendo i primi tre commi e stabilendo che sul conto corrente di tesoreria intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia, all'inizio di ogni semestre, sia corrisposto un interesse a condizioni di mercato e prevedendo che la apposita convenzione sia stipulata entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Il comma 3 stabilisce che, sino all'entrata in vigore della convenzione, valgano le condizioni già previste dal testo dell'articolo 5, comma 5, vigente.

Il comma 4 modifica l'articolo 46, comma 3, del T.U.D.P., prevedendo che sulle disponibilità del Fondo per l'ammortamento del debito pubblico di cui all'articolo 45 della medesima legge sia corrisposto un interesse pari a quello riconosciuto a valere del conto disponibilità.

Al riguardo, va segnalato che l'intero dispositivo appare volto a rendere maggiormente allineate alle condizioni di mercato le condizioni di remunerazione delle giacenze liquide nella titolarità del Tesoro, da esso comunque detenute presso la banca d'Italia. Si tratta sia di quelle concernenti il c.d. conto disponibilità che quelle relative al fondo per l'ammortamento del debito pubblico.

Articolo 39

(Ricorso al mercato delle pubbliche amministrazioni)

L'articolo stabilisce che, in presenza di contratti per operazioni finanziarie che pongano quale debitore una amministrazione pubblica, sia previsto a carico dell'istituto finanziatore l'obbligo della comunicazione in via telematica, entro dieci giorni dalla stipula, al Ministero dell'economia e delle finanze Dipartimento della R.G.S., e contestualmente anche all' ISTAT e alla Banca d'Italia, con l'indicazione della data dell'ammontare, del piano delle erogazioni e di quello di ammortamento.

La disciplina in tema di emissione di titoli di debito e strumenti "derivati" da parte di enti pubblici territoriali

La materia è stata oggetto, da ultimo, dell'intervento operato con l'articolo 3 della legge finanziaria 2009, che sostituisce interamente l'articolo 62 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, in materia di emissione di titoli di debito e di sottoscrizione di strumenti finanziari derivati da parte degli enti pubblici territoriali, riproponendo talune disposizioni ivi contenute e apportando alcune modifiche.

Nella nuova formulazione della norma si prevede, fra l'altro, la nullità dei contratti stipulati in violazione delle norme previste dal regolamento di attuazione; si prevedono più stringenti requisiti di forma (ad esempio, il contratto deve recare tutte le informazioni in lingua italiana); si prevede un contenuto tipico di tali contratti.

La norma vieta inoltre alle regioni, alle province autonome di Trento e Bolzano ed agli enti locali la stipula di contratti relativi agli strumenti finanziari derivati, fino ad una nuova regolamentazione governativa, il ricorso all'indebitamento attraverso contratti che non prevedano modalità di rimborso con rate di ammortamento comprensive di capitale ed interessi e l'emissione di titoli con rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza.

Più in particolare, il comma 1 prevede che le norme in questione costituiscano principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica

ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Il comma 1 reca inoltre, ai fini del contenimento dell'indebitamento di regioni ed enti locali, il divieto per le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali: di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati; di ricorrere all'indebitamento attraverso contratti che non prevedano modalità di rimborso mediante rate di ammortamento comprensive di capitale e interessi; di emettere titoli obbligazionari o altre passività con rimborso del capitale in un'unica soluzione alla scadenza. Nel caso di contratti di mutuo che prevedano il sistema di ammortamento con rimborso di quote di capitale e interessi, la norma fissa la durata massima dei piani di ammortamento in trenta anni, ivi comprese eventuali operazioni di rifinanziamento o rinegoziazione ammesse dalla legge. Il divieto di stipulare contratti relativi a strumenti derivati opera comunque per un anno dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008 (25 giugno 2008) e, successivamente, fino alla data di entrata in vigore di un apposito regolamento con il quale saranno altresì stabiliti i criteri e le condizioni per la conclusione delle relative operazioni (comma 2). Il comma 3 fa salve le disposizioni in materia di indebitamento delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali che non siano in contrasto con le disposizioni del presente articolo.

Va notato altresì che la norma in esame qualifica le disposizioni introdotte come "norme di applicazione necessaria", ovvero come norme che disciplinano, nell'ambito del diritto privato, rapporti che, ove non fossero regolati secondo tali disposizioni "necessariamente applicate", darebbero un risultato incompatibile con i valori che l'ordinamento tutela, così come previsto dall'articolo 17 della legge n. 218 del 1995.

Il comma 4 del nuovo articolo 62 stabilisce inoltre che – ai fini della conclusione di un contratto relativo a strumenti finanziari derivati o di un contratto di finanziamento che include una componente derivata - il soggetto competente alla sottoscrizione del contratto per l'ente pubblico debba attestare in forma scritta di avere preso conoscenza dei rischi e delle caratteristiche dei medesimi contratti.

Il nuovo articolo 62, comma 6, vieta alle regioni e agli enti locali di stipulare contratti relativi agli strumenti finanziari derivati. Il divieto è efficace fino alla data di entrata in vigore del regolamento ministeriale di cui al comma 3 e, comunque, per il periodo minimo di un anno decorrente dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 112 del 2008 (ossia a decorrere dal 25 giugno 2008). Si prevede che rimanga ferma la possibilità di ristrutturare il contratto derivato a seguito di modifica della passività alla quale il medesimo contratto derivato è riferito, con la finalità di mantenere la corrispondenza tra la passività rinegoziata e la collegata operazione di copertura.

Il nuovo articolo 62, comma 7, dispone che il Ministero dell'economia e delle finanze trasmetta mensilmente alla Corte dei conti copia della documentazione ricevuta in relazione ai contratti relativi agli strumenti finanziari derivati e ai contratti di finanziamento comprensivi di componenti derivate stipulati dalle regioni e dagli enti locali.

Resta fermo quanto previsto, in termini di comunicazione, dall'articolo 41, commi 2-*bis* e 2-*ter*, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002).

In base all'articolo 41, comma 2-*bis*, a partire dal 1° gennaio 2007, nel quadro di coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 119 Cost., i contratti con cui le regioni e gli enti locali pongono in essere le operazioni di ammortamento del debito con rimborso unico a scadenza e le operazioni in strumenti derivati devono essere trasmessi, a cura degli enti contraenti, al Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento del tesoro. Tale trasmissione, che deve avvenire prima della sottoscrizione dei contratti medesimi, è elemento costitutivo dell'efficacia degli stessi.

Il comma 2-*ter* prevede che delle operazioni di cui al comma precedente, che risultino in violazione della vigente normativa, venga data comunicazione alla Corte dei conti per l'adozione dei provvedimenti di sua competenza.

Il nuovo articolo 62, comma 8, impone alle regioni e agli enti locali di allegare al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzi gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata.

Il nuovo articolo 62, comma 9, corrispondente al vigente articolo 62, comma 3-*bis*), modifica l'articolo 3, comma 17, della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004), includendo nella definizione di indebitamento recata dallo stesso comma 17, l'eventuale premio incassato al momento del perfezionamento delle operazioni derivate, sulla base dei criteri definiti in sede europea.

Il nuovo articolo 62, comma 10, abroga l'articolo 41, comma 2, primo periodo, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002), ove si prevede che regioni ed enti locali possano emettere titoli obbligazionari con rimborso del capitale in unica soluzione alla scadenza, previa costituzione, al momento dell'emissione, di un fondo di ammortamento del debito, o previa conclusione di swap per l'ammortamento del debito. L'abrogazione si giustifica con il contrasto tra la suddetta previsione ed il nuovo articolo 62, comma 2.

Vengono altresì abrogati i commi da 381 a 384 dell'articolo 1 della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria per il 2008), i cui contenuti normativi risultano superati dal nuovo articolo 62. Il comma 381 dispone che i contratti su strumenti finanziari derivati, sottoscritti da regioni ed enti locali, devono essere informati alla massima trasparenza. Il comma 382 demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare sentite la Consob e la Banca d'Italia, il compito di indicare le informazioni che devono recare i contratti su strumenti finanziari, anche derivati, sottoscritti da regioni ed enti locali, nonché il compito di specificare le indicazioni secondo le quali tali contratti devono essere redatti. Il comma 383 stabilisce che la regione o l'ente locale sottoscrittore dello strumento finanziario debba attestare espressamente di aver preso piena considerazione dei rischi e delle caratteristiche dello strumento proposto. E' inoltre stabilito che l'ente pubblico territoriale debba evidenziare gli oneri e gli impegni finanziari derivanti dal contratto in apposita nota allegata al bilancio. Ai sensi del comma 384, il rispetto di quanto previsto dai commi 382 e 383 è elemento costitutivo dell'efficacia dei contratti.

Infine, si prevede l'abrogazione differita delle disposizioni relative all'utilizzo degli strumenti derivati da parte degli enti territoriali, emanate in attuazione dell'articolo 41, comma 1, ultimo periodo, della legge n. 448 del 2001 (legge finanziaria per il 2002). L'abrogazione opererà a decorrere dalla data di entrata in vigore del regolamento ministeriale di cui al nuovo articolo 62, comma 3.

Il richiamato articolo 41, comma 1, ultimo periodo, rinvia ad un decreto del Ministero dell'economia e delle finanze la statuizione delle norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte di regioni ed enti locali. In attuazione di tale previsione, è stato emanato il D.M. 1° dicembre 2003, n. 389.

Il nuovo articolo 62, comma 11 (corrispondente al vigente articolo 62, comma 3), dispone che restino ferme tutte le disposizioni in materia di indebitamento delle regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli enti locali che non siano in contrasto con le disposizioni del medesimo articolo 62.

Al riguardo, non vi sono particolari annotazioni da formulare, atteso che il dispositivo prevede un mero obbligo di informazione delle autorità preposte, in relazione ad operazioni che comunque rilevino per la definizione di *stock* e flussi generati dal debito del settore pubblico.

A tale proposito, appare utile rammentare come dalla ricognizione effettuata dalla Corte dei Conti²⁸, circa l'esposizione finanziaria degli enti decentrati, sia emersa una diffusa sproporzione tra il rischio assunto dall'ente locale rispetto a quello ricadente sull'operatore finanziario, attestato dai limiti del meccanismo di determinazione dei tassi che sono spesso molto stringenti.

Andrebbe comunque apprezzata l'opportunità di coordinare tale disciplina con quella prevista dal citato articolo 3 della legge finanziaria 2009, in particolare esplicitando, se del caso, che le norme in questione costituiscono principi fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119 secondo comma della Costituzione.

²⁸ CORTE DEI CONTI, *Intervento del Procuratore alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2009*, pagina 66 e seguenti.

Articolo 40
(Abrogazione e modifica di norme)

Il comma 1 abroga gli articoli 35-bis (obbligo di presentazione dei bilanci annessi agli stati di previsione di ciascun dicastero), dal 37 al 43 (recanti i principi e criteri di classificazione del bilancio dello Stato), del 49 (disciplina degli impegni di spesa) e 37-39 (disposizioni in materia di rendiconto generale dello Stato)

Al riguardo, non vi sono osservazioni trattandosi di profili di coordinamento.

TITOLO VII
IL SISTEMA DEI CONTROLLI

Articolo 41
(Delega al Governo per la riforma e il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e revisione della spesa)

L'articolo delega il Governo ad adottare, entro un anno, 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, 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; *b)* condivisione, per via telematica, tra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento Ragioneria generale dello Stato, i servizi di controllo interno di cui all'articolo 6 del citato decreto legislativo n. 286 del 1999 e gli uffici di statistica dei diversi Ministeri, delle relative banche dati, anche attraverso l'acquisizione di

tutte le altre informazioni necessarie alla realizzazione dell'attività di analisi e valutazione della spesa; c) previsione di sanzioni pecuniarie in caso di mancata comunicazione dei dati di cui alla lettera b) da parte dei dirigenti responsabili delle amministrazioni interessate; d) graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa alle altre amministrazioni pubbliche; e) riordino del sistema dei controlli preventivi e dei controlli successivi sulle spese delegate, 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.

Al riguardo, si rammenta che con il d.lgs. n. 286 del 1999 si è riformato il sistema di controlli della Pubblica Amministrazione, prevedendo, tra l'altro, che ogni pubblica amministrazione adotti i modelli di controllo interno rivolti al rispetto della verifica della legalità, all'accertamento del produttivo impiego delle risorse pubbliche, anche ispirandosi ai principi di controllo riconosciuti dalla disciplina specialistica.

Va inoltre segnalato che da ultimo, con l'entrata in vigore della legge n. 15/2009, recante deleghe al Governo in tema di riforma delle PP.AA., si prevede tra l'altro la delega per l'introduzione nelle pubbliche amministrazioni di sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture, finalizzati ad assicurare l'offerta di servizi conformi agli standard internazionali di qualità", (art. 1, comma 1, lettera c)²⁹.

La delega prevede inoltre che venga promossa la confrontabilità tra le prestazioni omogenee delle pubbliche amministrazioni anche al fine di consentire la comparazione delle attività e dell'andamento gestionale nelle diverse sedi territoriali ove si esercita la pubblica funzione, stabilendo annualmente a tal fine indicatori di andamento gestionale, comuni alle diverse amministrazioni pubbliche o stabiliti per gruppi omogenei di esse, da adottare all'interno degli strumenti di programmazione, gestione e controllo e negli strumenti di valutazione dei risultati, (art. 3, comma 2, lettera d). Attraverso quest'ultima

²⁹ In particolare, la legge prevede che l'esercizio della delega ivi contenuta sia "finalizzato....ad assicurare elevati standard qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso all'utenza tramite la valorizzazione del risultato ottenuto dalle singole strutture", (art. 3, comma 1), per le quali si prevede l'obbligo di "predisporre, in via preventiva, gli obiettivi che l'amministrazione si pone per ciascun anno e di rilevare, in via consuntiva, quanta parte degli obiettivi dell'anno precedente è stata effettivamente conseguita", (art. 3, comma 2, lettera b).

prescrizione il legislatore raccorda la definizione degli *standard* (ad esempio sulla qualità dei servizi) e degli indicatori (ad esempio sui procedimenti amministrativi) alle attività di programmazione strategica, di controllo di gestione e di valutazione dei risultati (sistema premiante).

Nel testo della legge delega vengono poi esplicitamente richiamati sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture (art. 1, comma 1, lettera c).

Alla luce delle modifiche e integrazioni al sistema dei controlli che si prefigurano in seguito alla attuazione della delega contenuta nella citata legge n. 15/2009, potrebbe pertanto essere valutato l'impatto del riordino in esame sull'impianto dei controlli *ex d.lgs. n. 286 del 1999*, come risultante dagli aggiornamenti citati.

Nei suoi profili principali, il citato decreto legislativo n. 286/1999 oggi vigente individua le attività da assoggettare alle strutture di controllo; prevede l'affidamento di tali attività a strutture diverse; fissa i principi organizzativi, i criteri di incompatibilità fra le diverse funzioni di controllo; introduce per la prima volta nel settore pubblico gli *standard* di revisione esterna recepiti a livello nazionale ed internazionale adeguandoli in particolare al contesto degli enti pubblici istituzionali.

In particolare, il d.lgs. n. 286 del 1999 prevede che le amministrazioni dello Stato adottino quattro diverse forme di controllo interno di cui i primi due sono: *a)* il controllo di regolarità amministrativo-contabile, per garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa; *b)* il controllo di gestione, per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati.

Tra l'altro, occorre sottolineare che il medesimo decreto raccorda l'esito delle valutazioni oggetto dei controlli con i procedimenti di valutazione della prestazioni del personale con qualifica dirigenziale, nonché, per la valutazione e controllo di natura "strategica", per valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

In particolare, a tal fine rivestono importanza la predisposizione da parte delle amministrazioni dei complementi metodologici e procedurali idonei alla formazione di piattaforme di dati continuamente aggiornati sugli esiti della azione amministrativa.

In tal senso, la presenza di veri e propri sistemi di programmazione e controllo strategico, attraverso i quali il vertice politico fornisce obiettivi all'amministrazione, costituisce in qualche modo il prerequisito per l'attuazione di tutti i sistemi di controllo interno.

Per quanto concerne i sistemi di controllo di gestione, essi verificano, a loro volta, i risultati dell'azione amministrativa all'interno di ciascun centro di

responsabilità amministrativa. Essi costituiscono, quindi, un elemento essenziale per poter attuare la valutazione dei dirigenti, mentre i controlli di regolarità amministrativa costituiscono invece una attività “parallela” agli altri tipi di controllo, affrontando essi il tema del controllo amministrativo-contabile.

L'impianto del decreto legislativo n. 286/1999 ha previsto, inoltre, il riordino di altre due tipologie di controllo ossia quello di riscontro interno della regolarità amministrativo contabile degli atti e quello, della medesima natura, esercitato però dalla Corte dei conti.

Quanto alla prima tipologia, l'articolo 2 del decreto legislativo n. 286 stabilisce che ai controlli di regolarità amministrativa e contabile provvedono gli organi appositamente previsti dalle disposizioni vigenti nei diversi comparti della pubblica amministrazione e, in particolare, gli organi di revisione, ovvero gli uffici di ragioneria, nonché i servizi ispettivi, ivi compresi quelli di cui all'articolo 1, comma 62, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e, nell'ambito delle competenze stabilite dalla vigente legislazione, i servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato e quelli con competenze di carattere generale.

Si stabilisce, inoltre, che le verifiche di regolarità amministrativa e contabile devono rispettare, in quanto applicabili alla pubblica amministrazione, i principi generali della revisione aziendale asseverati dagli ordini e collegi professionali operanti nel settore e che il controllo di regolarità amministrativa e contabile non comprende verifiche da effettuarsi in via preventiva se non nei casi espressamente previsti dalla legge e fatto salvo, in ogni caso, il principio secondo cui le definitive determinazioni in ordine all'efficacia dell'atto sono adottate dall'organo amministrativo responsabile.

L'articolo richiamato prevede che i membri dei collegi di revisione degli enti pubblici sono in proporzione almeno maggioritaria nominati tra gli iscritti all'albo dei revisori contabili. Le amministrazioni pubbliche, ove occorra, ricorrono a soggetti esterni specializzati nella certificazione dei bilanci.

Per le amministrazioni dello Stato, in particolare, i controlli di regolarità della ragioneria generale dello Stato consistono nella verifica della legalità della spesa, nella tenuta delle scritture contabili, nella registrazione degli impegni di spesa, nel monitoraggio finanziario dell'attuazione delle manovre di bilancio e verifica dei costi e degli andamenti della spesa.

Essi sono svolti dagli Uffici centrali del bilancio presso ciascun Ministero (UCB) e dalle Ragionerie territoriali dello Stato (RTS), che insieme costituiscono il cosiddetto "Sistema delle Ragionerie".

Dal punto di vista organizzativo, presso ciascun Ufficio centrale del bilancio è costituita una Conferenza permanente della quale fanno parte rappresentanti dell'ufficio centrale del bilancio e dei corrispondenti uffici dell'amministrazione interessata. La Conferenza contribuisce ad assicurare, ferme restando le rispettive funzioni, il più efficace esercizio dei compiti in materia di programmazione dell'attività finanziaria, di monitoraggio finanziario dell'attuazione delle manovre di bilancio e di valutazione tecnica dei costi e degli oneri dei provvedimenti, delle funzioni e dei servizi istituzionali e delle iniziative legislative nel settore di pertinenza dell'amministrazione.

La Legge finanziaria 2007 ha conferito agli UCB ulteriori compiti in ordine alla revisione degli assetti organizzativi dei relativi Ministeri, consistenti nel seguire le proposte di regolamentazione di tali revisioni ed i conseguenti piani operativi e conseguentemente asseverando le relative dettagliate relazioni tecniche sulle modifiche organizzative e le conseguenti riduzioni di spesa.

I controlli delle Ragionerie territoriali dello Stato sono dedicati alle operazioni di riscontro nei confronti degli organi decentrati delle Amministrazioni dello Stato insistenti nell'area di competenza, nella registrazione degli impegni, nella raccolta dei dati relativi alle rilevazioni e alle risultanze della contabilità economica delle predette Amministrazioni periferiche dello Stato nonché nella valutazione degli oneri relativi alle funzioni ed ai servizi dalle stesse svolti. Provvedono, inoltre, al monitoraggio delle gestioni economico - finanziarie degli Enti ed Organismi pubblici operanti nel territorio di competenza.

Il coordinamento e la vigilanza sul "Sistema delle Ragionerie" viene realizzato dall'Ispettorato Generale di Finanza. Tale attività è volta a conseguire l'ottimizzazione dei servizi e l'efficacia dell'azione di monitoraggio, controllo ed amministrativa, indispensabile per le missioni che il sistema delle Ragionerie deve perseguire sul versante della razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica.

Anche per il sistema delle amministrazioni decentrate, la Ragioneria generale dello Stato esercita una serie di attività di controllo sulla regolarità amministrativa e contabile delle attività delle dei collegi dei revisori degli enti che sono affidati, con competenza di carattere generale, ai Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) che costituiscono la relativa struttura operativa dell'Ispettorato generale di Finanza di RGS.

A differenza dei servizi ispettivi delle singole Amministrazioni pubbliche, però, 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 ai fini di controllo della finanza pubblica.

L'attività di accertamento si fonda esclusivamente sulla documentazione amministrativa e contabile che i soggetti pubblici sono tenuti ad esibire.

Le finalità dell'attività ispettiva consistono nel ricondurre ad economicità e legittimità le gestioni pubbliche; nel verificare la regolare produzione dei servizi; nel suggerire i provvedimenti dai quali possono derivare economie nella gestione del bilancio.

Di diversa natura è invece il controllo esercitato ai sensi dell'articolo 3 sulla regolarità amministrativo - contabile da parte della Corte dei conti, quale organo esterno ed in posizione di garanzia e neutralità.

A tal fine, il citato articolo stabilisce che il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni e degli organi di supporto sono determinati dalla Corte stessa, anche in deroga a previgenti disposizioni di legge, fermo restando, per le assunzioni di personale, quanto previsto dall'articolo 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nell'esercizio dei poteri di autonomia finanziaria, organizzativa e contabile ad essa conferiti dall'articolo 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Il controllo di regolarità amministrativo contabile, un tempo forma prevalente delle funzioni di controllo "antecedente" della Corte dei conti, è stato tuttavia limitato già dall'articolo 4 della legge n. 20/1994, che ne ha fortemente ristretto l'ambito applicativo.

Tale modificazione è intervenuta in quanto si è teso con la riforma della Corte dei Conti del 1994, puntare sulla sua funzione di controllore esterno e indipendente sulla gestione, limitando la funzione del controllo antecedente a pochi atti per l'amministrazione dello Stato, che siano contraddistinti da notevole rilevanza finanziaria.

Articolo 42

(Testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato)

L'articolo delega il Governo ad emanare, ai sensi degli articoli 76 e 87, quinto comma, della Costituzione e dell'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un testo unico delle disposizioni vigenti in materia di contabilità di Stato, anche con modifica delle disposizioni di legge preesistenti e con abrogazione espressa di quelle non più in vigore o incompatibili con la normativa vigente.

Al riguardo, nulla da osservare.

APPROFONDIMENTI

Approfondimento n.1

Disciplina fiscale e programmazione pluriennale

La capacità di un paese di garantire una gestione sana della politica fiscale, cioè di conseguire gli obiettivi programmatici dei saldi di bilancio, è stata spesso associata all'esistenza di un quadro di programmazione di medio periodo (*Medium Term Budgetary Framework*, MTBF³⁰), cioè di un quadro di riferimento pluriennale per la decisione annuale di bilancio.

Il MTBF è definito come uno strumento istituzionale che estende l'orizzonte della politica fiscale oltre l'anno di riferimento del bilancio. Tipicamente esso si fonda su uno scenario macroeconomico che determina l'ammontare delle risorse disponibili per l'attuazione delle politiche di bilancio. Sulla base di questo scenario macroeconomico vengono prodotte previsioni di medio termine sulle principali grandezze della finanza pubblica (saldo di bilancio, debito, ammontare delle spese totali e relativa composizione, entrate totali e relativa composizione), sia per il settore statale sia per la PA. Ad esso sono di solito associati obiettivi vincolanti di finanza pubblica sul disavanzo e, alcune volte, sul debito.

Le *OECD Best Practices for Budget Transparency* (OECD, 2001) includono il *Pre-Budget Report* (altro termine utilizzato per qualificare il MTBF) tra i documenti che gli esecutivi dovrebbero produrre per rispettare i principi di trasparenza e *good governance* (punto 1.2 delle Guidelines). Tale documento serve ad incoraggiare il dibattito sugli aggregati di bilancio e su come essi interagiscono, nel medio periodo, con l'economia. Il documento dovrebbe esplicitare chiaramente gli obiettivi di lungo periodo della politica fiscale e le scelte di *policy* per almeno il triennio successivo, nonché evidenziare il livello totale del disavanzo (o *surplus*), del debito, delle entrate e delle spese. L'OCSE sottolinea, infine, come sia molto importante basare il documento su previsioni prudenti.

Anche il Fondo monetario internazionale, nel suo *Manual of Fiscal Transparency* (IMF, 2003), ha più volte sottolineato l'utilità di far precedere la decisione di bilancio dalla presentazione di un quadro informativo sulla interazione tra previsioni macroeconomiche e scelte di *policy*.³¹

Secondo uno studio della Commissione europea,³² l'esistenza di un MTBF è un fattore chiave che migliora la capacità dei governi di conseguire gli obiettivi programmatici. Infatti, un bilancio con un orizzonte temporale limitato ad un anno non costituisce uno strumento appropriato per la realizzazione di riforme

³⁰ Il termine che in italiano più avvicina il concetto di *Medium Term Budgetary framework* è "Quadro di programmazione di medio periodo" o "Programmazione di medio periodo", termine utilizzato in più punti anche nel disegno di legge in esame. Anche il nome assegnato al documento che sostituisce il DPEF - Decisione Quadro di finanza pubblica - sembrerebbe richiamare il termine inglese *framework*.

³¹ IMF,

³² Public Finances in EMU- 2007, Commissione Europea.

strutturali, che normalmente producono effetti nel medio periodo. Inoltre, il bilancio annuale si è rivelato nella prassi uno strumento limitato, in quanto la maggior parte delle decisioni di politica fiscale mostra i propri effetti ben al di là dell'anno di riferimento.

Lo studio svolge una analisi comparata dei sistemi istituzionali dei vari paesi, sottolineando come, nell'ambito dell'Unione, esistano marcate differenze in termini di strumenti e procedure di bilancio. In alcuni paesi, l'unico strumento per collocare in una cornice pluriennale le decisioni di bilancio è costituito proprio dal Patto di Stabilità e Crescita. In altri paesi, un MTBF è stato introdotto da tempo e svolge un ruolo chiave nel processo di bilancio.

Lo studio citato sintetizza i benefici di un MTBF:

- migliora la trasparenza delle decisioni di bilancio, favorendo la stabilità del contesto di riferimento per gli operatori economici, cui verrebbe data una informazione precisa e credibile sugli obiettivi programmatici di finanza pubblica nel medio termine;
- consente di meglio tener conto degli effetti di medio termine indotti dalle misure che vengono adottate oggi; in tal senso, facilita l'adozione di riforme strutturali, che normalmente producono effetti solo nel medio termine, rendendo più comprensibili all'elettorato i vantaggi che ne deriverebbero.
- consente di ridurre il cosiddetto *deficit bias* - ossia la tendenza ad aumentare il deficit di bilancio - sia allungando la prospettiva dell'orizzonte temporale dei *policy maker*, in tal modo rendendo più difficile sottostimare l'effetto di medio termine di determinate misure (taglio delle imposte, e/o aumento di spesa), sia riducendo quello che, in letteratura, viene qualificato come *common pool problem*. Tale aspetto qualifica la situazione in cui si ha un aumento delle spese verso determinate aree o gruppi di interesse, a valere su disavanzo o su un aumento della tassazione complessiva. Tale situazione si manifesta poiché il beneficio di tali azioni è percepibilmente superiore al costo, che - in quanto a carico dell'intera collettività - risulta frammentato. La frammentazione della decisione e la mancanza di una preventiva decisione sull'entità del disavanzo e della spesa favorisce l'accumulazione di deficit e di debito. L'esistenza di un Quadro di programmazione di medio periodo, fissando il quadro delle risorse disponibili prima della decisione annuale di settore, mette in salvo gli obiettivi di politica fiscale dalla pressione degli interessi puntuali, rispetto ai quali, nella fase successiva alla programmazione occorre trovare una mediazione. In tal senso, il MTBF mette in evidenza la necessità di riallocare la spesa tra i diversi programmi, dato l'ammontare di risorse disponibili nell'arco temporale definito;
- migliora l'allocazione temporale delle risorse pubbliche, accrescendo il grado di efficacia della decisione allocativa, nonché la qualità e la stabilità del processo decisionale di bilancio;

Il documento della Commissione evidenzia, altresì, i requisiti necessari per il buon funzionamento di un MTBF.

In primo luogo, l'adozione di previsioni macroeconomiche prudenti, al fine di non sovrastimare l'ammontare delle risorse pubbliche (ossia le entrate) disponibili nell'arco temporale coperto dal *framework* pluriennale. In alcuni paesi

europei (Austria, Olanda, Belgio) le previsioni macroeconomiche sono affidate ad organismi indipendenti ed autorevoli, noti in letteratura come *fiscal Council*. Il governo ha l'obbligo giuridico di assumerle a base delle proprie previsioni delle variabili di bilancio (Belgio), oppure di norma le fa proprie, pur mancando un obbligo giuridico (Olanda, Austria).³³

L'altro requisito essenziale è la credibilità degli obiettivi pluriennali di finanza pubblica. Ciò a sua volta richiede il chiaro impegno politico da parte di tutti i soggetti coinvolti nel processo di bilancio (governo, parlamento) e il coordinamento tra tutti i livelli di governo (governo nazionale, governi locali) coinvolti nella conduzione della politica di bilancio. Inoltre, è essenziale che vi sia un chiaro collegamento tra il bilancio annuale e l'MTBF. La costruzione del bilancio annuale deve infatti essere coerente con il quadro delineato nell'ambito della programmazione e le misure disposte nell'ambito della decisione dovrebbero consentire di realizzare integralmente gli obiettivi pluriennali.

La letteratura inoltre suggerisce i) che un efficace MTBF debba ricomprendere la maggior parte del settore pubblico, ii) che l'orizzonte temporale di riferimento ottimale vada dai tre ai cinque anni e iii) che sia presente una disaggregazione tra entrate e spese, per favorire la stabilità e la credibilità degli obiettivi di finanza pubblica nel medio termine.

Nella prassi dei paesi europei esistono MTBF cosiddetti flessibili (in cui gli obiettivi possono essere rivisti integralmente di anno in anno, in conseguenza di cambiamenti del quadro economico o dell'agenda governativa), oppure fissi, in cui alcune variabili chiave del bilancio sono fissate una volta per tutte e non possono essere modificate nel tempo, a meno di circostanze eccezionali. Per definizione, tali MTBF presentano il vantaggio di impedire la revisione degli obiettivi - soprattutto se formulati in termini di spesa - nei periodi economici favorevoli e possono essere più facilmente collegati con il processo di formazione del bilancio annuale. Un'ulteriore distinzione riguarda i *fiscal framework* cosiddetti periodici e quelli cosiddetti *rolling*. I primi coprono un determinato arco temporale e non possono essere sostituiti con un altro se non a naturale scadenza, a meno di eventi eccezionali (nuovo governo, gravi deviazioni dagli obiettivi). Normalmente il periodo coperto coincide con l'arco della legislatura. In quelli *rolling*, un nuovo anno è aggiunto alla fine di ciascun anno. Occorre precisare che i *fiscal framework rolling* possono essere fissi (ossia gli obiettivi per gli anni intermedi non possono essere cambiati), oppure flessibili (la revisione dei *targets* intermedi è ammessa).

³³ In questi due paesi, se il governo non adotta le previsioni macroeconomiche prodotte dai rispettivi *fiscal council*, deve spiegarne pubblicamente il motivo. Si è trattato di un evento raro.

Approfondimento n. 2

Vincoli sulla spesa e procedure di bilancio sequenziali

Negli ultimi venti anni, nei paesi OCSE, il *set* di regole fiscali utilizzate nell'ambito delle procedure di preparazione e approvazione del bilancio, si è arricchito notevolmente. In particolare l'introduzione di vincoli sulla spesa (*expenditure ceilings*) è stata considerata come un efficace strumento rispetto all'obiettivo di perseguire una solida disciplina fiscale.

Una regola fiscale sulla spesa si materializza in un vincolo imposto *ex ante*, nell'ambito della programmazione di medio periodo (MTBF, si veda Approfondimento n. 1), sull'ammontare di spesa. Tale limite, a volte aggiuntivo rispetto a quello sul saldo, può riguardare il livello di spesa complessivo o alternativamente quello del solo governo centrale, includendo a volte le spese del sistema previdenziale.

La *ratio* che accompagna l'introduzione di tetti di spesa risiede nel fatto che, per rispettare un obiettivo di saldo, è di solito necessario intervenire su una (o su entrambe) le componenti del bilancio (entrate o spese) per realizzare l'obiettivo desiderato. In tal senso, però, le entrate sono più difficili da controllare, in quanto sono influenzate da fattori esogeni, il loro andamento è legato a quello del ciclo economico e sono, quindi, caratterizzate da elevata variabilità da un esercizio all'altro. Il ricorso a strumenti volti a realizzare gli obiettivi di saldo, regolando la qualità della spesa, mediante vincoli sul sistema tributario risulterebbe più difficilmente attuabile (specie nei paesi con un livello di pressione fiscale già elevato) e non auspicabile, in quanto contrarie alla teoria del *tax smoothing* (in base alla quale l'effetto distorsivo dei tributi verrebbe minimizzato mantenendo stabili nel tempo le caratteristiche strutturali del sistema tributario).

E' stato osservato, inoltre, come le esperienze internazionali evidenzino che, nella maggior parte dei casi, il deterioramento dei saldi di finanza pubblica deriva da incrementi discrezionali dal lato delle spese, più che a interventi di riduzione del prelievo fiscale³⁴. L'introduzione di un vincolo fiscale risulterebbe quindi più efficace se applicato alla componente di spesa, piuttosto che dal lato delle entrate.

L'efficacia dei tetti di spesa viene, di solito, connessa con una individuazione di vincoli fiscali che si estendono su un orizzonte temporale superiore al singolo esercizio.

La decisione sull'ammontare di spesa aggregata, compatibile con gli obiettivi di bilancio, dovrebbe poi avvenire in una fase antecedente a quella della decisione annuale di bilancio, che risulterebbe dunque vincolata alla fissazione di tale limite. L'importanza di mantenere un intervallo temporale fra la decisione sui vincoli aggregati (definizione del *fiscal framework* o programmazione di medio periodo) e quella della sua allocazione scaturirebbe dall'opportunità di mettere al

³⁴ FMI Working Paper "Expenditure ceilings. A survey", Gosta Ljungman 2005

riparo la scelta sull'obiettivo aggregato di spesa, coerente la politica fiscale che si intende seguire, dalle eventuali pressioni dei soggetti coinvolti nella decisione di bilancio (ministeri di spesa, parlamento, amministrazioni locali, etc.).

L'introduzione di regole sulla spesa sono spesso associate a processi di approvazione del bilancio di tipo *top-down*. Questo modello, già in vigore in molti paesi, implica un sistema di decisione sequenziale, in cui ciascuna deliberazione successiva si inserisce nel quadro di quanto stabilito precedentemente.

Secondo questa struttura decisionale, verrebbero sottoposti ad approvazione gli obiettivi pluriennali di saldo, articolati a loro volta in obiettivi di aggregati di spesa. Le fasi successive sarebbero invece dedicate alla scelta allocativa fra i vari ministeri e poi tra programmi e dotazioni. L'allocazione delle risorse risulterebbe, quindi, delineata sulla base di una più coerente individuazione delle priorità e degli obiettivi, nell'ambito dei vincoli finanziari e qualitativi definiti in precedenza.

Esperienze internazionali

Vi sono numerosi approcci metodologici per la costruzione dei vincoli sulla spesa.

Le opzioni principali riguardano la scelta di quali spese assoggettare al vincolo, la definizione di un limite espresso in termini reali o alternativamente in termini nominali, la definizione numerica, che può essere rappresentata da un valore assoluto, da una somma rapportata al PIL o da un tasso di crescita.

Uno studio della Commissione Europea³⁵, relativo al 2005, indicava che in 15 dei 25 stati membri erano presenti dei vincoli sulla spesa: in tre paesi il vincolo era imposto sul tasso di crescita reale della spesa, in altri tre sul tasso di crescita nominale, cinque paesi presentavano un tetto di spesa sull'aggregato in termini nominali, mentre in altri due il tetto di spesa era considerato in termini reali.

Lo studio nota, inoltre, come sia più frequente osservare vincoli sulla spesa al livello di governo centrale e degli enti di previdenza, mentre i governi locali sono più spesso soggetti ad impegni sul deficit o sul debito. Sottolineando, altresì, come la maggior parte delle regole riconducibili ai tetti di spesa non risulti esplicitamente presente in una norma di legge o in costituzione, ma è frutto di un accordo politico (o di una decisione parlamentare), caratterizzata, di solito, da una ampia visibilità mediatica e da un elevato costo politico in caso di mancato rispetto. Di contro è più facile ritrovare precisi riferimenti legislativi ai vincoli imposti ai governi locali.

³⁵ European Commission, Public Finances in EMU, 2006.

Il caso della Svezia

In Svezia, nel 1997, sono stati introdotti tetti alla spesa per le amministrazioni centrali. Essi risultano fissati su base triennale, a scorrimento, e sono fissi. Il primo anno sono stati fissati i limiti di spesa per il successivo triennio, poi in ciascun esercizio vengono assunti i due anni già fissati con il *fiscal framework* precedente e viene stabilito, con 3 anni di anticipo (nel 2008 è stabilito quello del 2010), il vincolo relativo al terzo anno del periodo di previsione. I limiti sulla spesa sono stabiliti in coerenza con i vincoli complessivi della finanza pubblica e in modo tale che il livello della spesa (rispetto al PIL) mostri un trend lievemente discendente.

I tetti sono espressi in termini di cassa (analogamente al bilancio dello Stato), escludendo gli interessi, ma includendo tutte le spese del bilancio annuale e il sistema pensionistico (che viene gestito al di fuori del bilancio dello Stato). Il tetto include un margine di sicurezza rispetto all'andamento stimato delle voci di spesa, per garantire di rimanere nel limite anche rispetto ad eventi inattesi.

Le procedure si sviluppano in senso *top-down*, sia nella decisione all'interno dell'esecutivo, sia nella decisione parlamentare. In primavera, l'esecutivo predispose lo *Spring Fiscal Policy Bill* (SFPB) - che presenta al Parlamento - che individua le priorità politiche, indica i tendenziali e gli obiettivi coerenti con il percorso di sostenibilità della finanza pubblica. In tale ambito si ha per la prima volta l'indicazione dei vincoli sulla spesa per l'anno t+3 (quelli degli anni precedenti sono stati già oggetto di approvazione parlamentare negli anni precedenti).

In autunno, con il *Budget Bill* (BB), l'esecutivo propone l'allocazione delle risorse tra le varie autorizzazioni di spesa, sulla base delle priorità indicate in primavera. Il Parlamento, nell'esaminare il disegno di legge, approva il tetto di spesa per l'anno t+3 e provvede ad allocare la spesa per l'anno t+1 (fissata in termini aggregati 2 anni prima) tra 27 aree di spesa (esclusi gli interessi). Infine, decide sulle specifiche autorizzazioni nell'ambito di ciascuna delle 27 aree, la cui somma non può eccedere il tetto precedentemente deciso per ciascuna area.

La legge sull'approvazione del Bilancio introdotta nella metà degli anni 90 non menziona esplicitamente l'obbligo dell'esecutivo di proporre un tetto di spesa, ma precisa che, nel caso fosse stato introdotto un vincolo sulla spesa, il governo avrebbe dovuto porre in essere tutte le iniziative necessarie a far sì che esso fosse rispettato. Formalmente l'introduzione dei tetti di spesa scaturisce, quindi, da un impegno politico, di forte impatto mediatico, rinnovato da tutte le maggioranze di governo succedutesi dopo il 1997.

Approfondimento n. 3

Gli aggregati di finanza pubblica

Le Amministrazioni pubbliche, il Settore Statale e il Settore Pubblico

Le Amministrazioni pubbliche, il Settore statale, il Settore pubblico e il Settore pubblico allargato sono aggregati diversi, che si riferiscono a perimetri e a regole di costruzione differenti³⁶.

Le *Amministrazioni pubbliche (AP)* risultano dal consolidamento di tre sottosettori: le Amministrazioni Centrali, le Amministrazioni Locali e gli Enti di Previdenza. Nel perimetro istituzionale di tale settore vengono incluse tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese³⁷. L'elencazione degli enti da includere nel perimetro viene annualmente aggiornata dall'Istat³⁸; tale aggiornamento avviene in conformità alle regole definite nel Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali della Comunità (SEC95)³⁹.

Il *settore statale (SS)*, così come definito dalla legge di contabilità, è l'aggregato risultante dal consolidamento del bilancio di cassa dello Stato e della tesoreria statale. L'art. 30 della legge 468 del 1978, infatti, al comma 1, prevedendo la trasmissione al Parlamento da parte del Ministero dell'economia, della relazione sulla stima del fabbisogno statale, ne definisce il perimetro indicando il fabbisogno del settore statale quale risultante delle previsioni gestionali di cassa del bilancio statale e della tesoreria. Il *bilancio dello stato (BS)* è, a sua volta, costituito dagli stati di previsione delle entrate e delle spese relativi a tutti i ministeri. La *tesoreria statale (TES)* è un organo amministrativo del Tesoro (gestito dalla Banca d'Italia per conto dello Stato) e svolge una serie di operazioni finanziarie che interessano, in particolare, la gestione di cassa rilevante per l'esecuzione del bilancio statale e la gestione dei versamenti e dei prelievi di risorse degli enti pubblici che abbiano conti aperti in tesoreria.

³⁶ Per una trattazione più ampia si veda: " *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi*", Strumenti e Metodi n. 1, luglio 2008, Servizio Studi, Ragioneria Generale dello Stato, MEF.

³⁷ Il criterio di discriminazione tra produzione destinabile e non destinabile alla vendita è fondato sui prezzi praticati: una produzione si considera destinabile alla vendita se i prezzi applicati sono "economicamente significativi" in base al "criterio del 50 per cento"; ossia se sono tali da generare entrate dalla vendita sul mercato che coprano una quota superiore al 50 per cento dei costi di produzione. Le unità pubbliche che producono servizi di natura finanziaria vengono in ogni caso classificate nel settore delle imprese finanziarie, indipendentemente dalla struttura dei costi e dei ricavi.

³⁸ Ai sensi dell'art. 1, comma 5, della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale - Legge finanziaria 2005), l'Istat è tenuto, con proprio provvedimento, a pubblicare annualmente tale lista sulla Gazzetta Ufficiale. L'ultimo elenco disponibile è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale - Serie Generale n. 178 del 31 luglio 2008.

³⁹ Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nella Comunità (SEC95), regolamento (CE) n. 2223/96.

Presso la TES sono, inoltre, presenti una serie di conti intestati a soggetti esterni all'Amministrazione pubblica. Nel processo di consolidamento tra bilancio dello stato e TES, ai fini della determinazione del SS, tali conti vengono esclusi.

Nella definizione attuale, il SS comprende i ministeri e gli altri organi statali aventi autonomia contabile e finanziaria (organi costituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Corte dei Conti, TAR, Consiglio di Stato, Agenzie fiscali).

Il *settore pubblico* (SP), la cui costruzione è prevista dal comma 3 dell'art. 30 della legge 468 del 1978, è l'aggregato ottenuto dal consolidamento del SS, delle regioni e degli enti elencati nell'articolo 25 della medesima legge di contabilità (province, comuni, enti ospedalieri, altri enti, etc.). Nella definizione attuale, così come desumibile dalla Relazione Unificata sull'Economia e la Finanza pubblica (RUEF), il SP è l'aggregato ottenuto dal consolidamento dei conti del SS con le risultanze contabili degli altri enti dell'Amministrazione Centrale, degli Enti dell'Amministrazione Locale e degli Enti previdenziali⁴⁰. Si precisa che attualmente il perimetro degli enti inclusi nel SP sembrerebbe tendere sostanzialmente a coincidere con quello utilizzato per la PA⁴¹.

Il *Settore Pubblico Allargato* (SPA), richiamato all'art. 25 della legge 468 del 1978 con particolare riferimento alla tavola A allegata alla legge, è l'aggregato in cui vengono consolidati i conti di un più ampio insieme di Enti pubblici. Si tratta di un aggregato non più presentato nei principali documenti di finanza pubblica.

Non è semplice individuare una definizione generale del SPA, che in base alle indicazioni della legge di contabilità, includerebbe, oltre a tutti gli enti del SP, le imprese pubbliche nazionali e municipalizzate. La definizione individuata può essere integrata da quella fornita nell'ambito dei conti pubblici territoriali, dove il SPA è costituito, in aggiunta alle AP, da un Settore Extra PA (definito sia a livello centrale che locale/subregionale) in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico - le imprese pubbliche - impegnate nella produzione di servizi o beni destinabili alla vendita e a cui la Pubblica Amministrazione ha affidato il compito di fornire agli utenti servizi di pubblica utilità⁴².

⁴⁰ Per il consolidamento del SP, e in particolare per la costruzione dei conti per la determinazione del fabbisogno, gli enti minori vengono divisi in due gruppi: il primo gruppo di enti per i quali si dispone di dati dettagliati e per i quali si può procedere al processo di consolidamento; il secondo costituito dagli enti "non consolidati", per i quali, non essendo disponibili specifiche rilevazioni, si assume che la spesa sia pari ai trasferimenti ricevuti dalle altre Amministrazioni pubbliche.

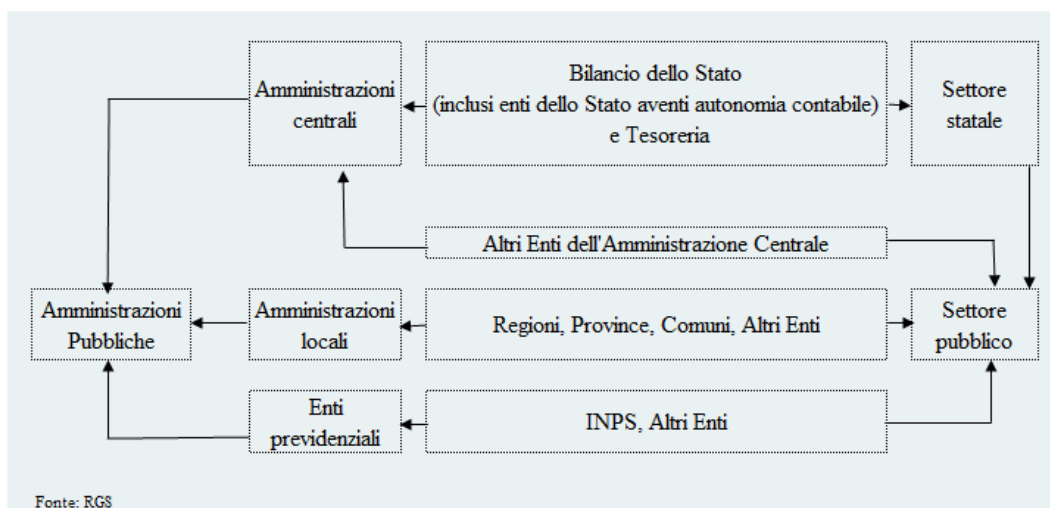
⁴¹ Il diverso criterio di classificazione e di individuazione degli enti può determinare alcune differenze nei conti elaborati nei due contesti. La definizione degli aggregati AP e SP si sono tuttavia avvicinate molto negli ultimi anni, sia grazie al graduale processo di privatizzazione che ha escluso dal perimetro pubblico soggetti che potevano essere classificati diversamente tra AP e SP, sia grazie alla crescente enfasi sull'aggregato AP in quanto preso a riferimento in ambito europeo. Nello specifico, la principale differenza è data dalla presenza nel settore pubblico di alcuni enti pubblici produttori di beni destinabili alla vendita che sono invece esclusi dalle Amministrazioni Pubbliche.

⁴² Per un approfondimento si veda "*Guida metodologica ai Conti Pubblici Territoriali*", UVAL, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Ministero dello Sviluppo Economico.

Con riferimento alle regole sottostanti la costruzione del perimetro di tali aggregati - ossia relative alle caratteristiche degli enti inclusi nei vari aggregati - si evidenzia, quindi, un criterio teorico di riferimento (Sec95) per le AP, in base al quale ciascun ente trova inclusione o non inclusione in tale aggregato sulla base della natura della propria attività prevalente.

Per il SS, il SP e così come per il SPA, l'individuazione dell'universo di riferimento è determinato dalla legge di contabilità (legge 468/78); per tali aggregati all'elencazione legislativa si aggiunge poi un'elencazione effettiva desumibile dai documenti di finanza pubblica, con particolare riferimento alla RUEF per il SS e il SP, e nel contesto dei Conti pubblici territoriali per il SPA.

La lista degli enti che compongono il SP risulta, inoltre, sostanzialmente aperta. Uno schema semplificato consente di individuare i legami sostanziali tra i vari aggregati.



La struttura dei conti

Le transazioni poste in essere dall'operatore pubblico possono essere distinte e raggruppate in: transazioni di natura non finanziaria (*conto economico*) e transazioni di natura finanziaria (*conto finanziario*).

Nella misura in cui il saldo del complesso delle transazioni economiche e finanziarie è nullo, ogni bipartizione delle transazioni genera due conti i cui saldi avranno lo stesso valore assoluto ma segno opposto.

Separando il conto economico e il conto finanziario, convenzionalmente divisi "tirando la linea", si individua nel saldo del conto economico il saldo "sopra la linea", più propriamente detto *indebitamento/accreditamento netto*, e nel saldo del conto finanziario il saldo "sotto la linea", denominato *saldo finanziario*.

Una seconda possibile partizione dei conti porta alla definizione di fabbisogno. Questa si ottiene ripartendo le transazioni del conto economico e del conto finanziario, così da raggruppare il conto economico con quello delle

attività finanziarie e distinguendo il nuovo saldo così ottenuto dal saldo delle passività finanziarie. In base a tale partizione, il fabbisogno viene definito *dal lato della formazione* come il saldo calcolato "sopra la linea" (conto economico e attività finanziarie), e *dal lato della copertura* come saldo calcolato "sotto la linea" (passività finanziarie).

conto economico saldo: indebitamento netto	parte corrente conto capitale	conto economico e delle attività finanziarie saldo: fabbisogno
<u>sopra la linea</u>		
sotto la linea		
	attività ("partite finanziarie")	sopra la linea (formazione)
	passività	sotto la linea (copertura)
conto finanziario saldo: saldo finanziario		conto delle passività finanziarie saldo: fabbisogno

Fonte: RGS, nostre Elaborazioni

I principali saldi di finanza pubblica

I saldi delle varie partizioni dei conti, elaborati secondo le diverse regole contabili, possono essere applicati a tutte le definizioni di operatore pubblico. Nella pratica, tuttavia, raramente si utilizzano per ciascun settore i saldi relativi a tutte le principali partizioni dei conti, né analogamente i saldi vengono calcolati secondo tutte le principali regole contabili. Per ciascun settore l'individuazione di uno specifico saldo, così come della regola contabile che guida la redazione del conto, risponde a specifiche esigenze analitiche.

Per il *Settore Statale* e per il *Settore Pubblico* generalmente il saldo di riferimento è il fabbisogno, calcolato dal lato della formazione. Tale saldo, prevalentemente calcolato per cassa, misura la domanda di risorse finanziarie rivolta agli altri settori dell'economia e fornisce indicazioni sulla dinamica del debito pubblico. Nello specifico, il fabbisogno del SS viene impiegato per la gestione della liquidità e del debito, mentre il fabbisogno del SP è soprattutto utile come indicatore della dinamica del debito.

Per le *Amministrazioni Pubbliche* i principali saldi di riferimento sono l'indebitamento netto e il fabbisogno calcolato dal lato della copertura. L'indebitamento netto viene calcolato in conformità al criterio della competenza economica, il fabbisogno delle AP segue il criterio della cassa. L'indebitamento netto rappresenta il saldo di riferimento per la valutazione degli effetti delle politiche pubbliche sul sistema economico, il fabbisogno delle AP consente una prima valutazione della dinamica del debito in corso d'anno.

Approfondimento n. 4

Settore pubblico e amministrazioni pubbliche: l'esperienza UK

Nel Regno Unito vi sono due aggregati di riferimento: il settore pubblico e le amministrazioni pubbliche. Il settore delle Amministrazioni pubbliche (AP), costruito in conformità al sistema dei conti europeo, è costituito dalle Amministrazioni Centrali e Locali (*General Government*, costituito da *Central Government e Local Government*). L'assistenza previdenziale pubblica non trova indicazione separata, ma è inclusa nelle Amministrazioni Centrali.

Il settore pubblico (SP) è costituito dalle Amministrazioni Centrali, dalle Amministrazioni Locali e dalle Imprese Pubbliche (*Public Corporation*).

Per entrambi gli aggregati - le amministrazioni pubbliche e il settore pubblico - i saldi di riferimento sono sia l'indebitamento netto, sia il fabbisogno di cassa⁴³.

Una pubblicazione mensile, disponibile anche in formato Excel, fornisce informazioni - relativamente al SP e alle AP - sui risultati sia in termini di indebitamento netto, sia in termini di fabbisogno di cassa, rendendo raccordabili i due aggregati di riferimento; per il SP, vengono presentate inoltre, una serie di altre tavole, tra cui un prospetto di riconciliazione che consente di individuare le principali componenti di differenza tra fabbisogno di cassa e indebitamento netto⁴⁴.

Le informazioni presentate nella pubblicazione relativamente all'indebitamento netto e al fabbisogno di cassa vengono definite e misurate con la responsabilità congiunta dell'Istituto nazionale di statistica (*Office for National Statistics*, ONS) e del ministero del Tesoro.

Per la costruzione di entrambi i saldi, i dati per le Amministrazioni Centrali vengono forniti dal Ministero del Tesoro. Per i dati delle Amministrazioni Locali e per le Imprese Pubbliche le fonti principali provengono da altri dipartimenti governativi, nonché una serie di statistiche raccolte dalla Banca d'Inghilterra.

I dati mensili in termini di indebitamento vengono ricavati dalle stime del fabbisogno di cassa per entrambi gli aggregati.

La serie storica dei dati - mensile per l'anno in corso e i due anni precedenti - viene presentata, evidenziando non solo l'indebitamento netto e il fabbisogno di cassa, rispettivamente del SP e delle AP, ma anche i sottosettori che concorrono alla loro formazione, individuando il valore del fabbisogno e dell'indebitamento netto con riferimento alle Amministrazioni Centrali, alle Amministrazioni Locali, e alle Imprese Pubbliche.

⁴³ Ai fini della determinazione delle scelte di *policy* nazionale per il Ministero del Tesoro l'aggregato rilevante è costituito dal Settore Pubblico, con il riferimento all'indebitamento netto.

⁴⁴ Tale pubblicazione, prodotta congiuntamente dall'ufficio nazionale di statistica (ONS) e dal Ministero del tesoro, contiene una serie di tavole relative al settore pubblico ed è disponibile su: http://www.hm-treasury.gov.uk/psf_statistics.htm, "*Monthly on Public Sector Finance Statistics*".

Per ciascun saldo viene, quindi, costruita una tavola in cui compaiono rispettivamente i sottosettori inclusi nelle AP e nel SP rendendo esplicitamente riconciliabili i due aggregati. L'evidenziazione dell'impatto sui saldi delle Imprese pubbliche consente, infatti, di spiegare la differenza di perimetro colta dai due aggregati di riferimento, rispettivamente Amministrazioni Pubbliche e Settore Pubblico.

Approfondimento n. 5

La trasparenza nei documenti di bilancio

Negli ultimi anni, gli organismi internazionali si sono frequentemente occupati della trasparenza di bilancio (*fiscal transparency*) (nei confronti del Parlamento e dell'opinione pubblica), evidenziando come essa rappresenti una delle caratteristiche del processo di bilancio necessarie per ottenere migliori risultati e controllare efficacemente la spesa pubblica.

Innanzitutto con "trasparenza" si intende la divulgazione completa delle informazioni in merito alla struttura e alle funzioni dell'attività pubblica, ai programmi della politica fiscale, ai conti del settore pubblico e le relative previsioni. Per fare ciò è necessario che vi sia un facile accesso alle informazioni, ma soprattutto è importante che queste siano complete, affidabili, comprensive, puntuali, cosicché il Parlamento, ma anche i cittadini e i mercati finanziari⁴⁵, possano valutare correttamente la situazione dei conti pubblici e i costi e benefici dell'attività svolta dall'esecutivo in carica.

Secondo tali analisi la trasparenza non è un risultato finale, ma è il mezzo attraverso il quale promuovere una azione di governo più efficiente ed efficace, raggiungendo obiettivi quali la crescita di buona qualità e il miglioramento del benessere generale.

Il Fondo monetario internazionale (**FMI**) si è fatto promotore della chiarezza e della divulgazione delle politiche fiscali sin dal 1998, anno in cui ha introdotto un Codice di buone pratiche sulla trasparenza fiscale, aggiornato poi nel 2007.

Il *Code of Good Practices on Fiscal Transparency* si propone di fornire gli strumenti necessari per valutare la trasparenza sulla base di quattro principi generali:

1. Chiarezza dei ruoli e delle responsabilità; la struttura dell'intervento pubblico dovrebbe essere resa esplicita, delineando una chiara distinzione di funzioni tra i dipartimenti governativi, le agenzie non governative e le imprese pubbliche.
2. Apertura (*openness*) del processo di bilancio nella fase di preparazione, esecuzione e monitoraggio; ossia le informazioni di bilancio dovrebbero essere presentate in modo da facilitarne l'analisi e promuovere la responsabilità. Inoltre, la documentazione di bilancio dovrebbe specificare gli obiettivi di politica fiscale, le ipotesi macroeconomiche utilizzate e i rischi fiscali ai quali si è maggiormente esposti.
3. Disponibilità pubblica delle informazioni; vale a dire che le informazioni complete sull'attività dell'esecutivo presente, passata e futura, dovrebbero essere pubblicate tempestivamente.
4. Certezza ed integrità dei dati; cioè, i dati contenuti nei documenti dovrebbero rispettare degli standard di qualità e dovrebbero essere sottoposti a dei controlli indipendenti.

⁴⁵ I governi più trasparenti dovrebbero beneficiare di un migliore accesso ai mercati di capitali internazionali proprio per l'apertura mostrata rispetto alle proprie politiche economiche.

È bene precisare che, essendo la trasparenza un obiettivo importante per tutti i paesi, il Codice delinea delle buone pratiche che sono perseguibili a qualsiasi livello di sviluppo economico. Le diversità tra i paesi, siano esse a livello fiscale, legale, culturale oppure relative alle capacità tecniche e amministrative di migliorare la trasparenza, influiscono solo sui tempi, ovvero sui diversi ritmi di attuazione del *Code*.

La pubblicazione del Codice è stata, poi, seguita da quella del *Manual of Fiscal Transparency*, che nasce proprio per spiegare ed espandere i principi del Codice in maniera più approfondita. Il manuale affronta in modo particolare la questione della gestione della finanza pubblica e dell'amministrazione tributaria, con l'obiettivo di fornire una guida su come rendere trasparenti certe attività.

Nel 2001 l'Organizzazione per la Cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha presentato le *Best Practices for Budget Transparency*⁴⁶, una raccolta di suggerimenti da seguire per migliorare il grado di trasparenza fiscale, basati sulle esperienze dei singoli paesi membri.

Tali *Best Practices* possono essere divise in tre gruppi:

- Il primo gruppo elenca i documenti di bilancio che il governo dovrebbe produrre e le informazioni che questi dovrebbero contenere. Primo fra tutti è il bilancio, preceduto dal *pre-budget report* e al quale fanno seguito i *report* mensili, quelli di metà anno, di fine anno e quelli di lungo termine, per i quali si suggerisce una pubblicazione ogni 5 anni, oppure in occasione di cambiamenti rilevanti nei programmi di spesa o di entrata.
- Il secondo gruppo riguarda la divulgazione di dati rilevanti quali ad esempio le ipotesi economiche che sono alla base dei documenti di bilancio; tra queste vi sono le previsioni di crescita del Pil, il tasso di occupazione e disoccupazione, il tasso di inflazione, il tasso di interesse.
- Il terzo gruppo infine, riguarda la completezza, il controllo e l'*accountability* (o responsabilizzazione). La completezza implica che ogni *report* dovrebbe essere accompagnato da una sintesi dei criteri contabili cui si fa riferimento e, qualora vi fosse un cambiamento di tali criteri, dovrebbero essere rese pubbliche sia le ragioni di una tale necessità, sia le modifiche stesse. Il controllo invece è necessario per garantire l'integrità delle informazioni contenute nei *report* e per fare ciò dovrebbe essere istituito un vero e proprio sistema di controlli interni. Infine, l'*accountability* cui si fa riferimento è quella verso il Parlamento, il quale dovrebbe avere le risorse e l'opportunità di controllare effettivamente ogni documento.

⁴⁶ OECD Journal on Budgeting, Vol 1, Number 3.

Anche la **Commissione Europea** ha affrontato il tema della trasparenza in occasione di uno studio svolto nel 2007 sui processi di bilancio dei paesi membri⁴⁷.

In questa ricerca la Commissione Europea individua i 7 fattori che rilevano nel processo di bilancio, che sono identificati in:

- la trasparenza;
- le previsioni pluriennali;
- l'accentramento del processo di bilancio;
- l'accentramento del momento di esecuzione del bilancio;
- l'uso di tecniche *top-down*;
- la prudenza delle ipotesi economiche;
- l'applicazione del *performance budgeting*.

Ognuno di questi elementi viene utilizzato per costruire degli indicatori numerici; il punteggio associato ad ogni indice riflette la qualità di quello specifico fattore nel processo di bilancio di un paese.

In particolare, nell'indice di trasparenza di bilancio è contenuta una serie di informazioni che rilevano ai fini della trasparenza, quali la tempestività dei documenti di finanza pubblica, la divulgazione delle ipotesi macroeconomiche e dei modelli macroeconomici utilizzati nonché il tempo impiegato dai revisori per il controllo del bilancio.

Dai valori di un indice sintetico - dato dalla somma dei singoli indici associati alle caratteristiche elencate - emerge che i paesi che hanno il punteggio più alto sono l'Olanda, la Svezia e la Danimarca. I paesi con il punteggio più basso sono Francia, Grecia e Irlanda. L'Italia occupa il tredicesimo posto nella graduatoria su 18 paesi.

⁴⁷ European Commission, Public finances in EMU, 2007.

Approfondimento n. 6

Le banche dati di finanza pubblica

In materia di conti pubblici esiste una ricca produzione di dati, rapporti ed analisi. Gli enti appartenenti alle AP detengono enormi quantità di informazioni, molte delle quali sono raccolte per specifiche finalità operative o come esito dell'attività gestionale.

Oggetto di riferimento di un sistema informativo sono i dati elementari, che nel caso degli enti pubblici corrispondono ai dati iscritti nei bilanci di previsione, nei bilanci o nei conti consuntivi, nelle rilevazioni di gestione, in termini di competenza giuridica, cassa e competenza economico-patrimoniale. Prima di essere raccolti tali dati dovrebbero essere armonizzati dal punto di vista dei criteri di definizione (es. la nozione di impegno per la definizione della competenza giuridica) e degli schemi di classificazione utilizzati (es. la classificazione economica). In linea generale apparirebbe non necessario omogeneizzare, per i vari enti, la struttura dei documenti di bilancio o i criteri contabili applicati ai fini della predisposizione del bilancio di previsione, risultando sufficiente la raccordabilità attraverso criteri di classificazione e l'omogeneità delle definizioni sottostanti ai criteri contabili. L'elemento importante pare essere quello della omogeneità di classificazione del dato elementare, da cui costruire un sistema flessibile che, partendo appunto da classificazioni analitiche comuni, giunga per fasi di aggregazione diverse, a fornire le informazioni utili a seconda delle finalità che ci si prefigge.

Ai fini di una corretta costruzione di una banca dati appare pertanto necessario definire:

- le aggregazioni di enti che potranno essere oggetto di analisi (bilancio dello Stato, tesoreria, amministrazioni pubbliche, enti di previdenza, etc.); la evidenziazione dei relativi raccordi;
- il criterio contabile dei dati acquisiti (cassa, competenza giuridica, competenza economica);
- la categoria economica dell'operazione elementare (classificazione omogenea tra tutti gli enti e coerente con gli standard internazionali);
- la categoria funzionale dell'operazione elementare (anche qui omogenea tra tutti gli enti e coerente con gli standard internazionali);

Con questa ottica si analizzano di seguito le principali banche dati di finanza pubblica in essere, che raccolgono ed elaborano i dati elementari tratti dai

bilanci degli enti appartenenti all'universo delle AP⁴⁸. La presentazione che segue non ha carattere esaustivo delle informazioni disponibili di finanza pubblica.

Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato (SIRGS)

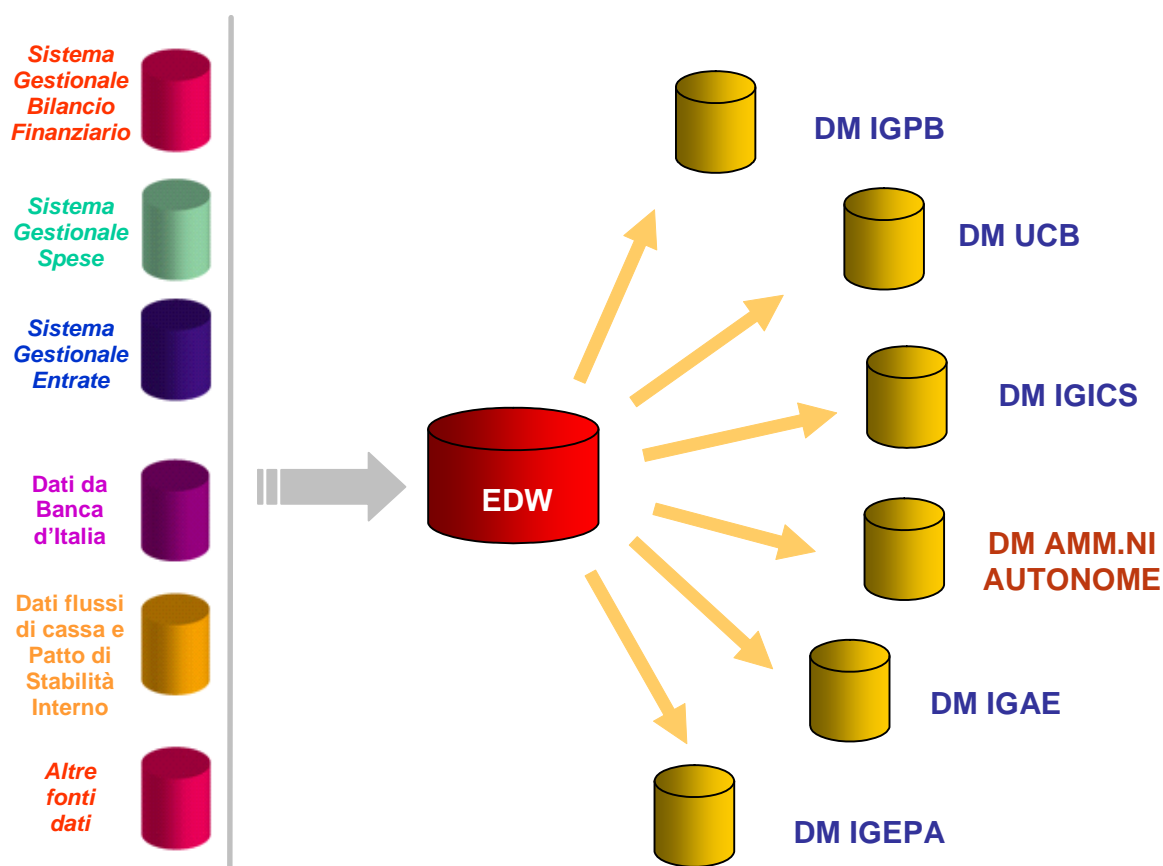
Per quanto riguarda il bilancio dello Stato e delle amministrazioni autonome, il complesso delle attività di monitoraggio e verifica della gestione è reso possibile grazie al SIRGS. Il *Data Warehouse*⁴⁹ della Ragioneria consiste in un sistema che comprende un database centralizzato (*Enterprise Data Warehouse*, EDW), contenente dati organizzati con massima granularità e storicità e alimentato tramite informazioni provenienti da diverse fonti, e specifici *Data Mart* (DM)⁵⁰, attraverso cui condurre attività di analisi a supporto delle decisioni, contenenti dati di sintesi, tematici e per classi di utenza specifiche, ed alimentati a partire dal suddetto EDW. Lo schema architetturale adottato per il DW RGS prevede tre livelli:

- il livello del “dato”, che comprende la raccolta dei dati di dettaglio provenienti da sistemi gestionali e da fonti esterne
- il livello dell’“informazione”, che comprende sia la base dati centralizzata (EDW), giornalmente alimentata e caratterizzata da dati integrati, di dettaglio e storici, sia i *Data Mart* che rappresentano archivi con un livello di aggregazione maggiore, alimentati a partire dall’EDW, e contenenti informazioni già organizzate per condurre attività di analisi.
- il livello della “conoscenza” e quindi delle decisioni, che è rappresentato dal Portale di accesso al *Data Warehouse* in cui sono integrati i vari servizi forniti agli utenti per la visualizzazione di report predefiniti, l’accesso alle interrogazioni personalizzate, la consultazione dei metadati e delle informazioni sulla qualità dei dati pubblicati

⁴⁸ Per maggiori approfondimenti si rimanda al paragrafo le “Fonti della finanza locale” del *dossier L’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione: il federalismo fiscale* (Documentazione di finanza pubblica N.3, Novembre 2008) predisposto dal Servizio Bilancio del Senato della Repubblica e dal Servizio Bilancio dello Stato e Servizio Studi della Camera dei Deputati

⁴⁹ Database contenente dati storici integrati e consistenti, che permette di estrarre facilmente informazioni attendibili di supporto al processo decisionale.

⁵⁰ Tipologia di Data Warehouse progettata per rispondere alle esigenze di un gruppo specifico di utenti.



Fonte: RGS

Il Portale del *Data Mart* I.G.I.C.S. (corrispondente all'Ispettorato Generale per l'Informatizzazione della Contabilità di Stato) ha l'obiettivo di rendere fruibili, con prospettiva storico-analitica, i dati provenienti da vari sistemi gestionali, realizzando una base dati integrata e storica in cui convergeranno le informazioni relative al bilancio dello Stato e al gestionale spese specificamente riguardo a:

- Struttura di bilancio (esercizio finanziario, amministrazioni centrali, capitoli di bilancio, piani di gestione, ecc.);
- Classificazioni di bilancio (classificazione economica, classificazione funzionale – COFOG, Struttura UPB, classificazione gestionale ecc.);
- Articolazione delle strutture di bilancio per la gestione delle spese (ragioneria, capitoli di ragioneria, piani contabili, ecc.);
- Dati contabili di competenza, cassa, residui, ecc.;
- Dati contabili di emesso e pagato per ogni titolo, impegnato, accantonato, assegnato, ecc. per piano contabile o piano gestionale di ragioneria;
- Dati di consuntivo per piano contabile o piano gestionale di ragioneria.

Il *Data Mart* per le Amministrazioni Autonome (Amministrazione dei Monopoli di Stato, Archivi notarili, Cassa delle Ammende, Istituto Agronomico per l'oltremare, Fondo edifici di culto, Uffici del lavoro portuale) nasce dall'esigenza di fornire a tali uffici un supporto operativo per rendere più agevole ed efficiente lo svolgimento dei propri compiti istituzionali. Le informazioni messe a disposizione degli utenti del *Data Mart* riguardano i dati relativi alle spese di gestione delle Amministrazioni Autonome. La struttura delle informazioni è simile al DM IGICS. È, inoltre, a disposizione un sistema di indicatori che rende possibile il monitoraggio mensile delle attività svolte dagli uffici.

Il *Data Mart* IGPB (corrispondente all'Ispettorato Generale per le Politiche di Bilancio) riguarda il bilancio finanziario, le informazioni di bilancio e di spesa sono organizzati in base alla fase di interesse (formazione, gestione, consuntivo) e costituiscono il riferimento per le attività di costruzione e monitoraggio del bilancio. Esso contiene le informazioni necessarie al fine di pervenire a rilevazioni economiche analitiche per riqualificare e valutare il costo delle funzioni e dei servizi istituzionali.

Il *Data Mart* UCB fornisce agli Uffici Centrali di Bilancio, dislocati presso i diversi ministeri, la visione completa delle spese dello Stato, il monitoraggio della contabilità ordinaria e speciale dei funzionari delegati ed un sistema di indicatori, per un a valutazione mensile delle proprie attività.

Il *Data Mart* IGEPa (corrispondente all'Ispettorato Generale per la Finanza delle Pubbliche Amministrazioni) fornisce informazioni a supporto della predisposizione della Relazione trimestrale di cassa degli enti del settore pubblico allargato. Al personale dell'IGEPa sono forniti gli strumenti per effettuare analisi sui prospetti dei flussi di cassa e del patto di stabilità interno

Il *Data Mart* IGAE (corrispondente all'Ispettorato Generale per gli Affari Economici) permette il monitoraggio sull'utilizzo dei fondi assegnati con Delibere Cipe e degli stanziamenti di bilancio assegnati con autorizzazioni di interesse per l'Ispettorato, delle quali è possibile esaminare l'evoluzione degli oneri.

I *Data Mart* sono rivolti principalmente ai dipendenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Il sistema permette, inoltre, ad utenti di tutte le Amministrazioni Centrali di poter monitorare e analizzare i dati di proprio interesse. Essendo il patrimonio informativo dei *Data Mart*. vasto ed eterogeneo, sono state definite classi di utenza in modo tale che ciascun utente sia abilitato a vedere solo le informazioni di propria competenza.

Gli uffici parlamentari hanno l'accesso sia al *Data Mart* IGICS, che al *Data Mart* per le amministrazioni autonome.

La banca dati dei certificati di conto consuntivo degli enti locali (Ministero degli interni)

I comuni, le province, le comunità montane e le unioni di comuni devono predisporre e presentare al Ministero dell'Interno un certificato di conto di

bilancio. Le informazioni così rilevate dai certificati di conto consuntivo sono rese disponibili (sul sito internet per singolo ente e, su richiesta, su supporto informatico) dal Ministero dell'Interno. La rilevazione riguarda i dati di consuntivo sia termini di competenza giuridica (accertamenti e impegni), sia in termini di cassa (incassi e pagamenti). Tali dati riportano anche la classificazione economica (anche se meno analitica di quella adottata dal SIOPE e non direttamente assimilabile a quella presentata nella contabilità nazionale), che la classificazione funzionale così come definite nel D.Lgs. 267/2000 (anch'essa non pienamente coerente con gli standard internazionali). Occorre segnalare che, con riguardo alla classificazione funzionale, i certificati introdotti a partire dal 1997 offrono una maggiore aderenza economico-funzionale alle definizioni della Contabilità Nazionale (COFOG), seppur richiedendo ulteriori rielaborazioni da parte dell'ISTAT nella fase di predisposizione della spesa delle Amministrazioni pubbliche per funzione.

I dati sui certificati consuntivi sono disponibili con un certo ritardo: ad esempio, nel 2008 sono consultabili i dati relativi ai consuntivi del 2006, anche se negli ultimi anni sono stati registrati considerevoli miglioramenti con riferimento ai tempi di acquisizione dei dati. Il livello di esaustività dei dati (comunque molto elevato) varia di anno in anno e per regione. Nonostante, infatti, sia esplicitamente prevista dalla legge una penalizzazione per il mancato invio dei certificati (la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario), ogni anno si verificano inadempienze in tal senso; come del resto si sperimentano certificati incompleti, ovvero compilati in modo non verosimile. Diviene, quindi, necessario ricostruire, tramite riporto all'universo con indicazioni per regione e ampiezza demografica, i dati relativi a comuni inadempienti e – in alcuni casi – escludere alcune rilevazioni.

La contabilizzazione di alcune poste rilevanti, inoltre, è a volte guidata da errate interpretazioni dei singoli enti, anche se in di solito le indicazioni dei modelli predisposti dal Ministero dell'Interno non dovrebbe consentire dubbi interpretativi. Ad esempio, sono molto frequenti i casi di non corretta classificazione delle voci relative all'addizionale IRPEF e alla compartecipazione dell'IRPEF (non imputate singolarmente, ma collocate tra le altre imposte, le altre tasse, i tributi speciali o, nel caso della compartecipazione, tra i trasferimenti). Nonostante i continui miglioramenti apportati, permane una scarsa possibilità di utilizzazione dei quadri dal 13 al 19 dei Certificati di conto consuntivo (contenenti variabili extra-contabili, relative a parametri di efficacia e di efficienza delle varie tipologie di servizi offerte dagli enti), a causa della non completa attendibilità dei dati riportati.

Il Sistema Informativo Sanitario (SIS)

Il SIS, costituito a partire dal 1984 è gestito dal Ministero della salute, fornisce una visione generale dell'operatività del Servizio sanitario nazionale, in particolare delle strutture che vi operano e della loro attività. Esso contiene i dati economico-finanziari di conto consuntivo che le Aziende sanitarie locali (Aziende unità sanitarie locali, AUSL e Aziende ospedaliere, AO) e gli Istituti di

ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) pubblici (questi ultimi solo dal 2003), comunicano annualmente alle Regioni e alle Province autonome di propria pertinenza, nonché al Ministero della salute.

Dal 1997 al 2001 le unità sanitarie locali e le aziende ospedaliere, a norma del decreto legislativo n. 502/92 e successive modificazioni, hanno gradualmente affrontato il passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economica, per cui i dati forniti per quel periodo possono essere in alternativa di natura finanziaria o di natura economica, a seconda della Regione o Provincia autonoma e dell'anno selezionati. A partire dal 2002, le ASL di tutte le Regioni e le Province autonome hanno adottato la contabilità economica.

La banca dati contiene, inoltre, i dati statistici relativi all'assistenza di base territoriale, al personale dipendente e alle strutture di ricovero e cura presenti nel territorio di ciascuna ASL. Il Sistema si avvale di una infrastruttura telematica la "Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione", che realizza l'interconnessione del Ministero della Salute, degli uffici periferici dell'Amministrazione Centrale distribuiti sul territorio nazionale e degli Assessorati Regionali, uffici amministrativi delle Aziende locali (ASL e Aziende Ospedaliere).

L'accesso a tale banca dati è pubblico, mediante consultazione diretta sul sito del Ministero.

Le rilevazioni sul debito (Banca d'Italia)

La Banca d'Italia fornisce indicazioni riguardanti il debito delle Amministrazioni pubbliche e, nello specifico, delle Amministrazioni locali. Tali informazioni sono disponibili sia nella serie del Supplemento al Bollettino Statistico, sia nella sezione statistiche del sito web della Banca d'Italia.

Il debito delle Amministrazioni locali è calcolato in coerenza con i criteri metodologici definiti nei Regolamenti comunitari. I dati sono annuali e si riferiscono al periodo 1997-2007. Del debito delle Amministrazioni locali si analizza, in ciascuna regione italiana, la composizione per strumento e, in quattro aree geografiche (Nord ovest, Nord est, Centro e Mezzogiorno), la distribuzione per livello di governo (Regioni e Province autonome, Province, Comuni e Altri enti).

La banca dati Conti pubblici territoriali (CPT)

La banca dati dei Conti pubblici territoriali contiene dati di consuntivo relativi alle Amministrazioni pubbliche e al settore pubblico allargato, tratti dai bilanci dei diversi enti. I dati disponibili per i singoli sottosettori, sono espressi in termini di cassa e classificati per categoria economica, nonché per settore di intervento. I dati sono disponibili a partire dal 1996 e vengono forniti, con

frequenza annuale, con un ritardo temporale di circa 12-18 mesi rispetto al periodo di riferimento delle informazioni⁵¹.

La banca dati è alimentata attraverso una rete di 21 nuclei operativi presso ciascuna regione italiana e provincia autonoma, oltre ad un nucleo centrale presso il Dipartimento delle politiche di sviluppo del Ministero dello sviluppo economico. Tale rete è stata istituzionalizzata con decreto del 18 novembre 1997 del Ministro del tesoro, con il quale è stata estesa altresì l'originaria finalità del progetto volto alla verifica del principio di addizionalità dei fondi comunitari. Nel 2004, è stata effettuata una ricostruzione completa delle serie storiche della banca dati CPT per entrate e spese e, successivamente, i Conti pubblici territoriali sono entrati a far parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) a partire dal Programma Statistico Nazionale 2005-2007.

La consultazione della Banca Dati CPT può essere effettuata: a) accedendo a un *set* di tavole predefinite in un albero di ricerca statico; b) personalizzando le tavole predefinite in un albero di ricerca dinamico, pervenendo a sottoinsiemi di aggregati e/o a selezioni parziali delle informazioni; c) accedendo direttamente alla Banca dati, con possibilità per l'utente di effettuare interrogazioni personalizzate e flessibili secondo tutte le dimensioni disponibili.

Il Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)

Il SIOPE, nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia, l'ISTAT e il CNIPA, in attuazione dall'articolo 28 della legge n. 289/2002. Il SIOPE è un sistema integrato di informazioni contabili aventi natura diversa, che riguarda sia i flussi di cassa di entrata e di spesa effettuati dai tesoreri, che gli stock delle disponibilità finanziarie. Tale sistema rileva le singole operazioni elementari, rese preliminarmente omogenee da un sistema di codifica uniforme su tutto il territorio nazionale, nel momento in cui vengono poste in essere dalle Amministrazioni pubbliche (AP). Le informazioni rilevate si presentano quindi in modo omogeneo e consolidabili, sia con riferimento alla natura dei dati rilevati, sia per quanto riguarda le modalità di classificazione delle operazioni, effettuata secondo il criterio economico, sulla base di codifiche gestionali uniformi, elaborate per ciascun comparto delle Pubbliche Amministrazioni.

Alla rilevazione SIOPE sono soggetti tutti gli Enti inseriti nel conto economico consolidato delle AP. Il SIOPE è stato attivato nel 2003 ed è stato oggetto di una gestione sperimentale con un coinvolgimento degli enti in maniera

⁵¹ Per rispondere all'esigenza di disporre di informazioni tempestive, utili anche per analisi di tipo congiunturale, il DPS ha costruito l'[Indicatore anticipatore](#). Si tratta di uno strumento statistico che anticipa i risultati dei CPT con riferimento alla sola Spesa in conto capitale della Pubblica Amministrazione e consente di avere informazioni con un ritardo di soli 3 mesi.

graduale. Al 30 giugno 2008, secondo le indicazioni fornite dalla RGS⁵², la banca dati SIOPE comprende i dati riguardanti le singole operazioni di cassa effettuate da circa 9.400 enti, che costituiscono quasi il 92 per cento dei 10.592 enti che compongono il comparto delle AP elaborato dall'ISTAT.

COMPARTI	Numero enti	Incidenza % rispetto al totale degli enti	Pagamenti consolidati 2007 (milioni di euro) (*)	Incidenza % rispetto al totale pagamenti 2007	Incidenza % rispetto al PIL
A) Comparti per i quali il SIOPE è operativo al 30 giugno 2008					
Stato	1	0	241.166	31,7	15,7
Regioni e Prov. Aut.	22	0,2	41.232	5,4	2,7
Università (***)	71	0,7	11.455	1,5	0,7
Province	104	1			
Comuni	8.101	76,5	76.219	10	5
Comunità montane	354	3,3	1.682	0,2	0,1
Unioni di Comuni	295	2,8			
Consorzi di enti locali	428	4			
Enti di ricerca	37	0,3	2.592	0,3	0,2
Aziende sanitarie	158	1,5			
Aziende ospedaliere e policlinici	105	1			
IRCCS	16	0,2			
Istituti zooprofilattici sperimentali	11	0,1	106.063	13,9	6,9
Totale enti rilevati dal SIOPE	9.703	91,6	480.409	63	31,3
B) Comparti per i quali il SIOPE non è operativo al 30 giugno 2008					
Enti di previdenza	27	0,3	268.455	35,3	17,5
Altre Amministrazioni pubbliche	862	8,1	11.837	1,7	0,8
Totale enti attivi nell'elenco ISTAT delle Amministrazioni pubbliche - luglio 2007	10.592	100	760.701	100	49,5
(*) Fonte: Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica presentata dal Ministro dell'economia e delle					
(***) La rilevazione delle Università riguarda anche i circa 2.400 dipartimenti universitari					
Fonte: Il monitoraggio della spesa per investimenti pubblici attraverso il SIOPE. Ragioneria Generale dello Stato					

L'archivio dei dati è aggiornato in tempo reale, in quanto il SIOPE è alimentato giornalmente grazie all'interconnessione tra la Rete Nazionale Interbancaria e la Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione.

Il SIOPE dovrebbe rispondere all'esigenza di:

- 1) migliorare, rispetto all'attuale rilevazione trimestrale dei flussi di cassa, la conoscenza dell'andamento dei conti pubblici, sia sotto il profilo della quantità delle informazioni disponibili, sia sotto il profilo della tempestività;
- 2) superare attraverso una codifica uniforme per tipologia di enti, le differenze tra i sistemi contabili attualmente adottati dai vari comparti delle AP, senza incidere sulla struttura dei bilanci degli enti in questione.

⁵² Il monitoraggio della spesa per investimenti pubblici attraverso il SIOPE. Ragioneria Generale dello Stato.

Il patrimonio di informazioni raccolto attraverso il SIOPE risulta disponibile anche agli enti coinvolti nella rilevazione. I decreti SIOPE dispongono che gli enti coinvolti nella rilevazione SIOPE hanno accesso alle informazioni relative alla propria gestione, nonché a tutte le informazioni presenti sul SIOPE riguardanti gli altri enti.

A decorrere dal 2007 anche gli uffici parlamentari hanno accesso al SIOPE, seppur con alcune limitazioni nella possibilità di formulare aggregazioni secondo criteri diversi da quelli predefiniti dal sistema.

Si segnalano alcune problematiche fin qui riscontrate nell'utilizzo del SIOPE, sottolineati anche dalla RGS:

- 1) la rilevazione dei dati delle AP riguarda esclusivamente gli incassi e i pagamenti. Sarebbe utile estendere la rilevazione anche ai dati di competenza finanziaria (accertamenti e impegni). Per gli enti locali, in attuazione dell'articolo 1, comma 379, lettera i) della legge finanziaria 2008, la RGS dovrebbe provvedere alla realizzazione di un nuovo sistema di acquisizione di dati riguardanti la competenza finanziaria dei bilanci degli enti locali che si affiancherebbe al SIOPE.
- 2) L'impossibilità nell'ambito della rilevazione SIOPE di evidenziare la classificazione funzionale della spesa. Tale anomalia potrebbe essere risolta attraverso l'introduzione dell'obbligo di attribuire agli ordini di pagamento un codice funzionale accanto a quello economico, in armonia con la classificazione funzionale richiesta dall'Unione europea (COFOG);
- 3) la rilevante incidenza del fenomeno delle carte contabili. Presupposto fondamentale per il funzionamento del SIOPE è la corretta e tempestiva codificazione degli incassi e dei pagamenti da parte delle Amministrazioni pubbliche⁵³. La RGS⁵⁴ ha evidenziato che i riscontri effettuati nei primi anni di attuazione delle rilevazioni hanno segnalato una rilevante incidenza dei pagamenti e degli incassi effettuati dalle banche in assenza dell'ordine di incasso e di pagamento. In attesa dell'emissione del titolo di entrata e di spesa, e quindi della codifica gestionale, il SIOPE non è in condizione di individuare la natura economica delle operazioni e rileva solo l'ammontare complessivo degli incassi e dei pagamenti da regolarizzare.

⁵³ Al fine di garantire un'esatta applicazione della codifica gestionale, i citati decreti del Ministro dell'economia e delle finanze hanno previsto la redazione dei "Glossari dei codici gestionali", alle cui definizioni gli enti devono uniformarsi. Distintamente per ciascun comparto, l'elenco dei codici gestionali ed il relativo glossario sono consultabili nel sito internet www.siope.tesoro.it.

⁵⁴ Circolare 10 giugno 2008, n. 15 Prot. 62393 Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ufficio VI

Approfondimento n. 7

La struttura del bilancio dello Stato

A partire dal 2008 il bilancio dello Stato presenta una nuova struttura contabile, articolata per missioni e programmi, che mira ad evidenziare le funzioni principali dello Stato e gli obiettivi strategici e istituzionali perseguiti con la spesa pubblica.

Nel bilancio 2009 - caratterizzato da una ulteriore rivisitazione del quadro funzionale riconducibile alla diversa organizzazione di governo disposta con l'inizio della nuova legislatura - si hanno 13 stati di previsione, di cui 1 per l'entrata e 12 per la spesa, 34 missioni e 165 programmi. La tabella 1 presenta alcuni parametri caratteristici della struttura dei bilanci dello Stato degli esercizi 1996, 2007, 2008 e 2009.

Tabella 1
La struttura del bilancio dello Stato. Vari esercizi.

	1996	2007	2008	2009
Stati di Previsione	21	19	19	13
Missioni	-	-	34	34
Programmi	-	-	168	165
N° unità di voto	circa 6.000	1.605	658	732
Unità di voto	Capitoli	UPB	Macroaggregati	Macroaggregati

Le missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica, indipendentemente dall'azione politica contingente. Ogni missione si realizza concretamente attraverso uno o più programmi, che rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di un singolo ministero, per perseguire obiettivi definiti nell'ambito delle finalità istituzionali. A loro volta i programmi sono distinti in macroaggregati, che individuano le diverse tipologie di spesa e hanno costituito le nuove unità di voto nella decisione di bilancio 2008 e 2009. Tali macroaggregati si distribuiscono, in ogni stato di previsione, all'interno dei tre titoli della spesa e sono costituiti da: funzionamento, interventi, oneri comuni di conto corrente, oneri del debito pubblico, investimenti, altre spese in conto capitale, oneri comuni di conto capitale.

Al di sotto di ciascun macroaggregato, infine, sono indicati i centri di responsabilità amministrativa (CdR), ossia le strutture organizzative dei ministeri (dipartimenti e direzioni generali) a cui sono affidate le risorse finanziarie.

Le missioni possono essere ministeriali o interministeriali; vi sono alcuni ministeri che gestiscono numerose missioni, mentre altri hanno una vocazione più delimitata. La Tabella 2 riepiloga la ripartizione ministeri-missioni e viceversa, sottostante al bilancio 2009. Tutte le 13 missioni cui partecipano 2 ministeri (come ad esempio le missioni Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali e Istruzione scolastica) registrano la presenza del Ministero

dell'economia e finanze. Tale ministero è anche quello che gestisce più di 20 missioni.

Alcune missioni sono costituite da numerosi programmi (tra le missioni con più di 10 programmi troviamo Ricerca e innovazione e Istruzione scolastica), mentre altre presentano pochi programmi, alcune anche uno solo (ad esempio, Regolazione dei mercati e Politiche previdenziali).

Tabella 2
Missioni, programmi, ministeri nel bilancio 2009

Missioni con 1 Ministero	13
Missioni con 2 Ministeri	13
Missioni con 3 Ministeri	3
Missioni con più di 3 Ministeri	5
Ministeri con 3 o 4 Missioni	4
Ministeri con 5 - 7 Missioni	5
Ministeri con 8 - 10 Missioni	2
Ministeri con più di 20 Missioni	1
Missioni con 1 programma	4
Missioni con 2 o 3 programmi	9
Missioni con 4 o 5 programmi	9
Missioni con 6 - 9 programmi	9
Missioni con più di 10 programmi	3

A ciascun programma partecipa di solito un solo ministero, condizione necessaria (anche se non sufficiente) per garantire la corrispondenza univoca tra programmi e centri di responsabilità. Nella struttura del bilancio per il 2009 si rilevano 11 programmi interministeriali (cfr. Tabella 3). Nell'ambito di questi, tre prevedono il coinvolgimento della maggior parte dei ministeri (Servizi generali, Indirizzo politico, Fondi da assegnare), mentre 8 riguardano programmi condivisi tra 2 ministeri (ad esempio, Sviluppo sostenibile e Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità).

Tabella 3
Programmi, ministeri, CdR nel bilancio 2009

Programmi con 1 Ministero	154
Programmi con 2 Ministeri	8
Programmi con 11 Ministeri	1
Programmi con 12 Ministeri	2
Programmi con 1 centro di responsabilità	83
Programmi con 2 centri di responsabilità	47
Programmi da 3-10 centri di responsabilità	18
Programmi con più di 10 centri di responsabilità	6
* I programmi sono quelli che sono presenti in un solo STP (pari a 154 programmi)	

In linea generale, i programmi dovrebbero essere solo ministeriali e a ciascuno di essi dovrebbe corrispondere un unico centro di responsabilità, comportando così l'identificazione di un dirigente che risponda dell'uso delle risorse.

Nel caso dei programmi interministeriali tale condizione non è rispettata per definizione. Considerando i programmi cui partecipa un solo ministero, mediante analisi della matrice programmi-CdR emerge che nel bilancio 2009 sono presenti 83 programmi con un solo centro di responsabilità, pari a circa il 54 per cento del totale (cfr. tabella 3).

Risulta che per garantire la condizione di univocità tra programma e CdR, per una parte significativa dei programmi occorrerebbe prevedere una qualche forma di riorganizzazione amministrativa (44 per cento dei programmi monoministeriali). Tenendo conto anche dei programmi cui partecipano 2 ministeri, tale percentuale è destinata a crescere.

La tabella 4 integra le informazioni relative alla distribuzione dei programmi in base al numero dei CdR, con l'indicazione dei ministeri. Da tale analisi risulta che i ministeri che al momento più richiederebbero una riorganizzazione finalizzata al soddisfacimento della condizione "un programma/un centro di responsabilità" sono i Ministeri degli affari esteri, dell'istruzione e dei beni e attività culturali, in quanto tali da presentare programmi facenti ora capo a più di 5 CdR.

Tabella 4
Programmi/CdR, ministeri nel bilancio 2009

STP	Progr. con 1 Cdr	Progr. con 2 Cdr	Progr. con 3-5 Cdr	Progr. con più di 5 Cdr
2 ECONOMIA E DELLE FINANZE	17	13	7	
3 SVILUPPO ECONOMICO	17			
4 LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI	11	3		
5 GIUSTIZIA	2	1	1	
6 AFFARI ESTERI	3	1	1	2
7 ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	9	3		6
8 INTERNO	2	8		
9 AMBIENTE, TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	1	1	3	
10 INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	9	9		
11 DIFESA	6	2		
12 POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	4	2		
13 BENI E ATTIVITA' CULTURALI	2	4	3	1
Totale cdr	83	47	15	9

**GLOSSARIO DEI TERMINI MAGGIORMENTE
RICORRENTI NEI DOCUMENTI DI FINANZA PUBBLICA¹**

¹ **Tratto da:** MEF, RGS, Nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per Missioni e Programmi

Accensione di prestiti

Indica l'ammontare delle operazioni di indebitamento a medio e lungo termine o "patrimoniali", con esclusione di quelle di durata inferiore all'anno (vedi "debito fluttuante"). In sede previsionale l'"accensione di prestiti" coincide con il ricorso al mercato, così come definito dall'ultimo comma dell'articolo 6 della legge n. 468 del 1978 (vedi "ricorso al mercato"). Nello stato di previsione dell'entrata è costituito, nell'ambito del centro di responsabilità Tesoro, dalle unità previsionali di base "Emissione titoli di Stato" e "ContraZIONE mutui ed altre emissioni".

Accertamento

Costituisce la prima fase del procedimento di acquisizione delle entrate.

Secondo il Regolamento di contabilità di Stato (art. 222) è l'operazione giuridico-contabile con cui l'Amministrazione competente appura la ragione del credito, la persona debitrice ed il relativo ammontare da iscrivere come competenza dell'esercizio.

Acquisizione netta di attività finanziarie

Uno dei saldi che appare nei conti consolidati di cassa del settore statale e del settore pubblico. Esso riguarda le partite finanziarie (partecipazioni azionarie e conferimenti, concessioni e rimborsi di crediti e variazioni dei depositi bancari) e misura l'eccedenza delle erogazioni rispetto agli incassi: è l'indicatore del ruolo svolto dallo Stato, o più in generale dall'operatore

pubblico, come intermediario finanziario.

Adeguamento del fabbisogno

Uno dei fattori che determinano le previsioni e/o le variazioni alle previsioni di spesa (gli altri fattori sono: quelli "legislativi" e gli "oneri inderogabili"). Si basa su statuizioni generiche delle leggi di spesa relative ad Amministrazioni statali e riguarda, in genere, l'adeguamento delle dotazioni finanziarie necessarie per il loro funzionamento. Tali statuizioni stabiliscono la tipologia della spesa da considerare in bilancio, pur indicando, incidentalmente, anche il "quantum", il quale può essere variato senza ricorrere ad una successiva disposizione legislativa. Le spese per adeguamento del fabbisogno rappresentano la fascia degli oneri sulla quale può esercitarsi una certa discrezionalità, derivando essa da valutazioni delle Amministrazioni.

Aggiornamento del budget

Revisione, in corso d'anno, del budget (budget rivisto). Si basa sul confronto tra gli obiettivi inizialmente prefissati ed i risultati effettivamente raggiunti nel periodo infrannuale considerato, nonché sulla riconsiderazione degli altri fattori (contesto normativo ed organizzativo, risorse finanziarie assegnate) che hanno portato alla definizione degli obiettivi iniziali. Per le Amministrazioni centrali dello Stato va effettuato in conseguenza alle rilevazioni periodiche dei costi.

Allegati agli stati di previsione

Espongono elementi esplicativi delle previsioni o dettagli di stanziamenti e, come tali, esistono solo nel progetto di

bilancio non avendo rilevanza legislativa. Gli allegati principali e comuni per tutti gli stati di previsione sono:

- a) allegato per capitoli: espone le unità previsionali di base ripartite in capitoli, ai fini della gestione e della rendicontazione;
- b) prospetto con l'indicazione delle quote giuridicamente vincolate delle unità previsionali di base;
- c) nomenclatore degli atti - centro di responsabilità/capitolo/legge;
- d) allegati per codici economici e funzionali;
- e) allegati per le spese fisse del personale.

Altre spese in c/capitale

Aggregato residuale delle spese in c/capitale che non è possibile classificare alla stregua di investimenti. Le relative unità previsionali di base esprimono la finalità di spesa.

Amministrazioni (e aziende) autonome

Vere e proprie articolazioni dell'Amministrazione statale - e, come tali, non dotate di personalità giuridica - alle quali è stata conferita piena autonomia gestionale in considerazione della peculiare natura delle attività che devono svolgere; i loro bilanci di previsione sono presentati al Parlamento in allegato alla previsione di spesa del Ministero da cui l'azienda dipende. I loro conti consuntivi sono allegati in appendice al rendiconto generale dello (vedi "Appendici del Bilancio").

Attualmente le Aziende e Amministrazioni autonome dello Stato

sono le seguenti (tra parentesi il Ministero al cui stato di previsione sono allegati i relativi bilanci):

- Monopoli (Economia e Finanze);
- Archivi notarili (Giustizia);
- Istituto agronomico per l'oltremare (Affari esteri);
- Fondo edifici di culto (Interno).

Amministrazioni pubbliche

Termine generalmente usato per individuare l'aggregato di riferimento dei parametri di finanza pubblica previsti dal Trattato di Maastricht per i Paesi dell'Unione Monetaria Europea. In tale accezione sono comprese tutte le amministrazioni dello Stato, ivi inclusi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende, e gli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al D.Leg.vo n. 300/99 (art. 1, comma 2, D.Leg.vo n. 165/01). Non sono, invece, comprese le aziende pubbliche classificate "market" in presenza di una copertura dei costi con ricavi propri superiore al 50 per cento.

Ammortamento

Quota di costo, determinata sulla base di aliquote prestabilite, relativa

all'utilizzazione effettuata dei beni durevoli acquisiti e ai lavori di manutenzione straordinaria svolti.

Analisi dei costi

Metodologia di supporto decisionale per il processo di formazione del bilancio finanziario e per la gestione fondata sulla contabilità economica dei costi dei servizi e degli uffici. Questa nuova metodologia dà rilievo agli obiettivi perseguiti, la cui conoscenza in termini di costo consente la corretta assegnazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Con tale supporto possono essere distribuite in modo più efficace le risorse a disposizione e organizzati i servizi, cioè l'insieme delle attività poste in essere da una struttura organizzativa per la realizzazione di un obiettivo.

Annessi

Conti consuntivi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria - relativi all'anno precedente quello in corso al momento della presentazione del bilancio - che vengono allegati agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri secondo le rispettive competenze (articolo 19 legge n. 468 del 1978).

Anni persona

Rappresentano la quantità di risorse umane utilizzate, espresse nell'arco temporale di un anno - numero di persone impiegate e relativo tempo di impiego - a qualsiasi titolo, presso il centro di costo.

Anno finanziario

Coincide con l'anno solare e rappresenta il periodo di tempo in cui si

svolge la gestione finanziaria dello Stato (articolo 1 della legge n. 468 del 1978).

Anticipazioni

Costituiscono, insieme alle partecipazioni azionarie ed ai conferimenti, le cosiddette operazioni finanziarie (vedi acquisizione netta di attività finanziarie). Nella classificazione economica del bilancio le anticipazioni sono collocate tra le spese in conto capitale e distinte in anticipazioni per finalità produttive e per finalità non produttive. Queste ultime sono quelle per le quali non è dato individuare una destinazione immediata e diretta a scopi di produzione o di investimento.

Appendici del bilancio

I bilanci delle aziende e amministrazioni autonome, allegati agli stati di previsione dei rispettivi Ministeri: si tratta di elementi costitutivi del bilancio e, come tali, hanno rilevanza legislativa (articolo 2 della legge n. 468 del 1978). Le Amministrazioni autonome dello Stato sono le seguenti (tra parentesi lo stato di previsione dell'amministrazione cui sono allegati i relativi bilanci):

- Monopoli (Economia e Finanze);
- Archivi notarili (Giustizia);
- Istituto agronomico per l'oltremare (Affari esteri);
- Fondo edifici di culto (Interno).

Armonizzazione dei bilanci pubblici

A livello nazionale, può definirsi come un processo la cui finalità risiede nella ricerca di uno stato di uniformità dei bilanci e dei sistemi contabili delle Amministrazioni e degli Enti pubblici, mediante la definizione di un sistema di

postulati, di principi contabili e schemi di bilancio unitari, nell'ambito di un contesto di norme fra di loro coerenti. Nella prospettiva internazionale, l'armonizzazione contabile è un processo volto alla ricerca di uno stato di armonia in materia di bilanci pubblici, nell'ambito di un contesto normativo flessibile.

Articolo

Articolazione elementare del bilancio per la gestione, sottostante ai capitoli in cui si ripartiscono le unità previsionali di base. Conferiscono elementi di flessibilità al bilancio in fase di gestione, essendo prevista la possibilità di effettuare, con Decreto Dirigenziale, storni di risorse tra articoli nell'ambito del medesimo capitolo (vedi Piano gestionale).

Assegnazione risorse

Il Ministro ogni anno, entro dieci giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, assegna ai dirigenti preposti ai centri di responsabilità delle rispettive amministrazioni, una quota parte del bilancio dell'amministrazione, commisurata alle risorse finanziarie riferibili ai procedimenti (o subprocedimenti) attribuiti alla responsabilità dell'ufficio, e agli oneri per il personale e per le risorse strumentali allo stesso assegnati (Art. 14, comma 1 del D. Leg.vo n. 165/01).

Assestamento di bilancio

Disegno di Legge da presentare al Parlamento entro il 30 giugno di ogni anno da parte del Ministro dell'Economia e delle Finanze, al fine di adeguare gli stanziamenti del bilancio in relazione:

- alla consistenza dei residui attivi e passivi accertati in sede di rendiconto dell'esercizio precedente;
- alle eventuali nuove o diverse esigenze emerse nel corso della gestione svolta, ivi comprese quelle connesse con mutamenti del quadro congiunturale e/o degli orientamenti della politica economica governativa.

Asta titoli

Sistema con il quale sono principalmente collocati i titoli di Stato emessi sul mercato interno. L'asta può essere marginale o competitiva. Nel primo caso, le richieste dei partecipanti all'asta vengono soddisfatte in ordine decrescente di prezzo, a partire da quella avanzata al prezzo più elevato, fino ad esaurimento dell'offerta. L'assegnazione viene effettuata ad un unico prezzo, il cosiddetto "prezzo marginale", costituito da quello meno elevato fra quelli offerti dai partecipanti all'asta rimasti aggiudicatari. Se l'ammontare complessivo delle domande presentate al prezzo marginale porta a superare il quantitativo offerto, viene operato un riparto pro-quota fra gli operatori che hanno fatto richieste a tale prezzo. Questa modalità di asta è applicata per tutti i titoli a medio-lungo termine. Nell'asta competitiva i titoli vengono assegnati al prezzo offerto da ciascun partecipante, sempre soddisfacendo le richieste in ordine decrescente di prezzo. In questo caso l'eventuale riparto si applica alle domande avanzate al prezzo minimo fra quelli rimasti aggiudicatari. Anche le aste di riacquisto di titoli di Stato, effettuate utilizzando le disponibilità del Fondo per l'ammortamento (vedi Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato),

si svolgono con il metodo dell'asta competitiva, ma, non essendoci quantitativi predefiniti, non si dà luogo a riparti.

Attività finali

Attività poste in essere da una struttura organizzativa per la realizzazione di un obiettivo istituzionale.

Attività strumentali (o di supporto)

Attività svolte da una struttura organizzativa in funzione delle attività finali.

Autorizzazioni di competenza e di cassa

Si riferiscono alle dotazioni finanziarie delle singole unità previsionali di base in cui si articola il bilancio. Una volta approvato il bilancio da parte del Parlamento, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze le unità previsionali di base sono ripartite in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione; conseguentemente le autorizzazioni di competenza e di cassa di ciascun capitolo costituiscono il limite massimo entro il quale il titolare del centro di responsabilità amministrativa, che ha in gestione i capitoli, può rispettivamente impegnare e pagare. L'autorizzazione di cassa, in particolare, è utilizzabile senza distinzione per operazioni in conto competenza ed in conto residui (legge n. 468 del 1978, articolo 2).

Avanzo e disavanzo complessivo

Il risultato differenziale tra le operazioni di entrata e di spesa complessive (vedi operazioni complessive). Tale risultato differenziale viene denominato "saldo di esecuzione del bilancio" nel conto

riassuntivo del Tesoro, pubblicato mensilmente sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Avanzo primario

Risultato differenziale calcolato con riferimento ai conti pubblici o ai conti nazionali, depurato degli interessi passivi. Se positivo dà luogo all'avanzo primario, se negativo al disavanzo primario.

Avvalimento

Particolare modalità di aggregazione tra strutture amministrative, con la quale un organo della pubblica amministrazione utilizza capacità organizzative e tecniche presenti in un apparato organizzativo di un'altra pubblica amministrazione, pur conservando la titolarità e l'esercizio della propria funzione.

Base monetaria

E' costituita dalla moneta legale (circolante) e dalle attività trasformabili con immediatezza e senza costo in moneta legale. Essa è il principale strumento di controllo del credito, poiché una sua variazione produce nel credito una variazione di segno uguale e di ammontare multiplo. In Italia risulta attualmente costituita:

- dalle passività della Banca d'Italia (moneta legale e depositi di Aziende di credito e di privati);
- dal margine disponibile nei conti di anticipazione delle Aziende di credito presso la Banca d'Italia (margine utilizzabile mediante ritiro di contante);
- dalle passività a vista del Tesoro liberamente trasformabili in moneta legale (soprattutto depositi presso il Tesoro e la Cassa depositi e prestiti

società per azioni (C.D.P. S.p.A.) e depositi postali);

- dalle disponibilità in valuta liberamente convertibili in moneta legale.

I canali di formazione della base monetaria sono essenzialmente: Estero; Tesoro; Aziende di credito; altri settori. I canali di utilizzo sono invece due: il pubblico (famiglie e imprese) e le Aziende di credito.

Bilancio

Nel campo finanziario pubblico, con tale termine si intende il "Bilancio annuale di previsione"; esso è un bilancio finanziario, che registra in termini previsionali le operazioni di entrata e di uscita monetarie nelle quali si estrinseca l'attività gestionale del soggetto pubblico (Stato ed altri Enti pubblici). In Italia i bilanci di tutti gli Enti pubblici sono stati uniformati con la legge n. 468 del 1978 (articoli 1 e 25) con riferimento sia alla struttura, sia al sistema di registrazione delle operazioni. In relazione a quest'ultimo aspetto, le operazioni di acquisizione delle entrate e di esecuzione delle spese vengono previste nel bilancio:

- sia nella fase di diritto, vale a dire dell'accertamento e dell'impegno ("Bilancio di competenza");

- sia nella fase di fatto, vale a dire dell'incasso e del pagamento ("Bilancio di cassa").

Bilancio ambientale dello Stato

Denominato anche ecobilancio, è un documento contabile predisposto al fine di fornire una rappresentazione quantitativa delle politiche statali, svolte sia in via diretta che mediata, in materia

di ambiente. Redatto in via sperimentale a livello statale dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, segue lo stesso criterio di classificazione adottato per la redazione del bilancio dello Stato. In modo particolare, espone le Missioni e i Programmi (vedi voci corrispondenti) sulle quali sono allocate risorse destinate alla tutela ambientale ed alla salvaguardia del territorio, distinte a seconda che trattasi di risorse direttamente impiegate dalle Amministrazioni competenti o di risorse trasferite agli Enti destinatari, i quali a loro volta le utilizzeranno per le finalità di specie.

Bilancio decisionale

Altrimenti detto bilancio politico, costituisce il documento sottoposto all'approvazione del Parlamento. Risulta articolato in unità previsionali di base (vedi), sia per l'entrata che per la spesa. Ha, inoltre, funzione autorizzatoria, in quanto costituisce limite all'assunzione degli impegni ed al pagamento delle spese stanziare.

Bilancio gestionale

Altrimenti detto bilancio amministrativo, è articolato in capitoli (vedi), sottostanti alle unità previsionali di base, e in articoli (vedi). Non costituisce oggetto di deliberazione parlamentare, mentre è redatto ai soli fini della gestione e della rendicontazione.

La ripartizione in capitoli delle unità previsionali di base è effettuata con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con le amministrazioni interessate. Su proposta del Dirigente responsabile, con decreti del Ministro competente – da comunicare, anche con evidenze

informatiche, al Ministro dell'Economia e delle Finanze e alle Commissioni parlamentari competenti – possono essere effettuate variazioni compensative (vedi) tra capitoli della medesima unità previsionale di base, 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.

Bilancio pluriennale

Bilancio previsionale nel quale si evidenzia, solo in termini di competenza, la spesa, in coerenza con le regole e gli obiettivi indicati nel Documento di programmazione economico-finanziaria, e si riferisce a periodi non inferiori a 3 anni. Per il primo anno le previsioni coincidono con quelle del bilancio annuale di previsione, il che comporta il suo aggiornamento annuale e la sua adozione con la stessa legge di approvazione del bilancio annuale. Tale bilancio, per ciascuno degli anni considerati, indica il limite massimo dell'eventuale saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato e non comporta autorizzazione a riscuotere entrate e ad eseguire spese.

Bilancio pluriennale a legislazione vigente

Mostra l'andamento delle entrate e delle spese in base al quadro normativo in vigore per il periodo di riferimento, ivi incluse le disposizioni della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica.

Bilancio pluriennale programmatico

Mostra l'evoluzione delle entrate e delle spese tenendo conto degli effetti degli interventi prospettati nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria Esso, pertanto, quantifica e sintetizza gli obiettivi di medio termine della politica economica e finanziaria del Governo.

B.O.T. (Buoni Ordinari del Tesoro)

Titoli fruttiferi al portatore, con scadenza fino a dodici mesi, emessi dal Tesoro per fronteggiare transitorie esigenze di cassa. Il limite massimo di circolazione e l'ammontare massimo delle nuove emissioni sono stabiliti annualmente dal Parlamento con la legge di approvazione del bilancio. Tali titoli concorrono alla formazione del debito fluttuante (vedi debito fluttuante). I relativi interessi gravano sul bilancio alla scadenza dei titoli, mentre incidono sulla Tesoreria all'atto dell'emissione degli stessi: sotto quest'ultimo aspetto, tali interessi determinano un credito della Tesoreria nei confronti del bilancio, che si estingue - al momento del rimborso - con il pagamento degli interessi a carico del bilancio medesimo (vedi "crediti di tesoreria").

Il collocamento dei B.O.T. avviene mediante asta competitiva (vedi "Asta titoli").

B.T.E. (Buoni del Tesoro in E.C.U.)

Titoli di durata annuale emessi dal 1987 al 1993 il cui rendimento era rappresentato da una unica cedola posticipata. Il loro valore nominale era espresso in E.C.U.

B.T.P. (Buoni del Tesoro Poliennali)

Titoli fruttiferi del debito patrimoniale a medio e lungo termine, a tasso fisso e cedola semestrale. Attualmente vengono emessi con durata di 3, 5, 10, 15 e 30 anni, ma in passato sono state effettuate emissioni anche di titoli biennali, quadriennali e novennali.

Budget

Strumento di programmazione di breve periodo, generalmente annuale; indica, in termini di costo, gli obiettivi da raggiungere, le risorse a disposizione e le modalità operative. La formulazione del budget, si svolge in tre momenti successivi:

- *budget proposto*, formulato insieme alle proposte di bilancio di previsione per l'anno successivo, predisposte dalle Amministrazioni; il budget proposto rappresenta gli obiettivi iniziali posti dalle singole Amministrazioni e le connesse esigenze in termini di risorse umane e strumentali;

- *budget presentato*, formulato insieme alla presentazione in Parlamento, da parte del Governo, del progetto di Legge di bilancio per l'anno successivo; il budget presentato è il frutto della mediazione fra obiettivi delle Amministrazioni e le esigenze di rispetto dei limiti posti dalla politica economica e di bilancio; - *budget definito*, formulato contestualmente all'approvazione della Legge di bilancio. Il budget definito viene formulato al termine della fase di discussione parlamentare del disegno di Legge di bilancio, e ne recepisce le indicazioni in termini di obiettivi da perseguire e di limiti di risorse finanziarie utilizzabili.

Capitolo

Unità contabile rilevante ai soli fini della gestione e della rendicontazione. Esso non costituisce più oggetto di approvazione parlamentare ai fini della previsione della spesa.

Capitolo aggiunto

Capitolo di entrata o di uscita istituito con provvedimento amministrativo nel corso della gestione per registrare i residui formati nella gestione precedente in relazione ad un oggetto per il quale non esistano i corrispondenti capitoli nel bilancio in gestione.

Categoria

Aggregazione di più capitoli aventi natura economica omogenea. Per l'entrata le categorie sono raggruppamenti di capitoli che si riferiscono a cespiti aventi "natura" simile. Esse sono complessivamente pari a 15, di cui 5 del Titolo I, 7 del Titolo II e 3 del titolo III. Quelle relative ai primi due titoli realizzano una classificazione di tipo "giuridico-finanziaria", mentre quelle relative alla terza realizzano una classificazione "finanziaria-patrimoniale". Per la spesa le categorie sono presentate in un quadro contabile allegato allo stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, al fine di una classificazione economica (articolo 6, legge n. 468 del 1978, modificato dalla legge n. 94 del 1997).

C.C.T. (Certificati di Credito del Tesoro)

Titoli fruttiferi del debito patrimoniale a medio e lungo termine, emessi dal

Tesoro per finanziare esigenze di bilancio.

Fanno parte di questa famiglia di titoli:

- i C.C.T. a tasso variabile, indicizzati al rendimento dei B.O.T. Prima del 1° gennaio 1995 ne esistevano due diverse tipologie: i CCT a cedola annuale indicizzati al rendimento del BOT annuale e i CCT a cedola semestrale indicizzati al rendimento del BOT annuale.
- i C.C.T. a tasso fisso, emessi principalmente per il ripianamento dei debiti pregressi del settore pubblico;
- i C.T.E. (vedi voce);
- i C.T.R. (vedi voce);
- i C.T.S. (vedi voce);
- i C.T.O. (vedi voce);
- i C.T.Z. (vedi voce).

Centro di costo

Unità organizzativa individuata in coerenza con il centro di responsabilità amministrativa al quale appartiene.

Ad ogni centro di costo è assegnata la responsabilità di gestire le risorse dalle quali si generano i costi.

Le previsioni economiche devono essere formulate in coerenza con gli stanziamenti del corrispondente centro di responsabilità amministrativa, secondo le funzioni da svolgere e gli obiettivi prefissati.

Sulla base delle rilevazioni di contabilità economica è possibile verificare come sono state impiegate le risorse e come gli obiettivi, fissati in termini di costo, sono stati conseguiti dal centro di costo stesso.

Centro di responsabilità amministrativa

Unità organizzativa di livello dirigenziale generale cui vengono

assegnate le risorse finanziarie (esprese nelle unità previsionali di base deliberate dal Parlamento), umane e strumentali.

Il titolare del centro di responsabilità è il responsabile della gestione e dei risultati derivanti dall'impiego delle risorse assegnategli.

Circolazione di Stato

Moneta e biglietti di Stato emessi, al netto di quelli logori ritirati dalla circolazione.

Classificazione amministrativa

E' uno degli aspetti di rappresentazione della spesa nel bilancio dello Stato. L'ultima legge di riforma del bilancio lascia inalterata l'esposizione e la ripartizione per stati di previsione dell'entrata e della spesa, ma introduce, in luogo delle Rubriche, i centri di responsabilità come punti di riferimento per la gestione delle risorse assegnate e come unità previsionali di base di primo livello.

Classi

Terzo livello della classificazione funzionale per funzioni obiettivo. Rappresenta le principali aree d'intervento in cui si articolano gli obiettivi primari, istituzionali e non, che lo Stato persegue.

Classificazione economica

Aggregazione delle spese, secondo l'analisi economica, in categorie (articolo 6 legge n. 468 del 1978, modificato dalla legge n. 94 del 1997).

Classificazione funzionale

Criterio di rappresentazione delle poste contabili in relazione alle finalità

perseguite con la spesa pubblica. Mette in evidenza la destinazione delle risorse alle diverse politiche pubbliche di settore, ovvero alle grandi aree di bisogno cui si è inteso dare risposta, a prescindere dall'unità organizzativa che gestisce le risorse. Sono esempi di classificazione funzionale:

- la classificazione internazionale C.O.F.O.G., articolata su tre livelli (1. Divisioni; 2. Gruppi; 3. Classi) (vedi "Divisioni", "Gruppi" e "Classi");
- la classificazione per funzioni-obiettivo, nata dall'integrazione tra la C.O.F.O.G. e la classificazione dei servizi amministrativi, che aggiunge un quarto ulteriore livello alla classificazione C.O.F.O.G., rappresentato dalle Missioni istituzionali (vedi "Missioni istituzionali");
- la classificazione per missioni e programmi, introdotta con il DLB per l'esercizio 2008 (Vedi "Missioni" e "Programmi").

Codificazione gestionale

Prevista dall'art. 28 della legge n. 289 del 27 dicembre 2002 (legge finanziaria 2003), ha lo scopo di ottenere, mediante opportune elaborazioni informatiche, il monitoraggio degli andamenti gestionali delle Amministrazioni Pubbliche. Si realizza attraverso una codificazione predisposta con criteri uniformi di tutti gli incassi e i pagamenti, e dei dati economici delle stesse Amministrazioni pubbliche.

Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica

Istituita dal comma 474 dell'articolo 1 della legge 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), al fine di:

- formulare proposte finalizzate ad accelerare il processo di armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica e di riforma dei bilanci delle amministrazioni pubbliche;
- compiere studi preliminari per la definizione dei principi generali e degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, del sistema tributario e dei rapporti finanziari Stato-Autonomie;
- effettuare studi ed analisi in materia di monitoraggio dei flussi di spesa.

Competenza economica

Periodo temporale di riferimento per la valorizzazione monetaria dei costi relativi alle risorse impiegate nel periodo stesso.

Competenza finanziaria

Periodo temporale di riferimento per la valorizzazione monetaria di un flusso finanziario.

Consumi pubblici

Aggregato costituito dalle seguenti categorie di spesa corrente: organi costituzionali, personale in servizio ed in quiescenza, acquisto di beni e servizi, ammortamenti. Tale aggregato in contabilità nazionale misura, in mancanza di un più idoneo sistema di rilevazione diretta, l'entità dei beni e servizi prodotti dallo Stato e destinati al consumo.

Contabilità ambientale

Sistema contabile, sino ad ora di tipo statistico, che rappresenta in maniera organica le mutue relazioni tra economia ed ambiente, favorendo l'analisi congiunta e contestuale dei fatti

ambientali e dei fatti economici correlati.

Il rapporto economia-ambiente viene rappresentato mediante l'indicazione di cosa l'ambiente fornisce ai diversi soggetti dell'economia (in termini di risorse, beni paesaggistici, etc.), da un lato, e cosa i diversi soggetti dell'economia restituiscono all'ambiente (in termini di emissioni di sostanze inquinanti, rifiuti, etc., ma anche in termini di azioni di tutela). Attualmente, è in fase di studio un sistema di contabilità e bilancio ambientale per lo Stato, Regioni e Enti locali da parte della "Commissione per la Contabilità e il bilancio ambientale", istituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Contabilità analitica

Sistema contabile fondato su rilevazioni economico analitiche per centri di costo e/o per servizi.

Contabilità economica

Sistema contabile che consente la valutazione economica dei servizi e delle attività prodotti dalle organizzazioni produttrici di beni e/o di servizi attraverso la valorizzazione monetaria delle risorse da queste acquisite ed impiegate.

Contabilità finanziaria

Sistema contabile che rappresenta l'entrata e la spesa in tutte le sue fasi, dalla previsione, alla fase di diritto (accertamento o impegno), alla fase monetaria (incasso o pagamento), articolate per centri di responsabilità amministrativa e per unità previsionali di base, per il bilancio preventivo, ed

anche per capitoli per il rendiconto generale.

Contabilità integrata

Sistema contabile che raccorda le rilevazioni della contabilità finanziaria con le rilevazioni della contabilità economico-patrimoniale ed analitica, garantendo la riconciliazione tra i rispettivi valori.

Ogni accadimento di gestione viene osservato sia sotto il profilo finanziario che sotto quello economico. Vengono rilevati anche eventi di natura economica che non originano movimenti finanziari. Sono, inoltre, previste scritture di rettifica ed integrazione al termine dell'esercizio.

Contabilità speciali

Conti aperti, previa autorizzazione del Dipartimento del Tesoro, presso le Sezioni provinciali di Tesoreria per ricevere i versamenti fatti da Amministrazioni o funzionari statali, nonché da Enti ed organismi pubblici, per costituire le disponibilità di cui poter disporre mediante ordini di pagamento. Esse sono state anche aperte in attuazione dell'articolo 40 della legge n. 119 del 1981, che ha fissato limiti per il mantenimento da parte degli enti pubblici di disponibilità liquide presso le banche (vedi "rientro depositi bancari").

Conti correnti di Tesoreria

Istituiti presso la Tesoreria centrale dello Stato con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze e ne possono essere titolari Amministrazioni ed Aziende autonome dello Stato, nonché Enti ed organismi pubblici ed Istituti ed Aziende di credito. Previa

costituzione su detti conti delle relative disponibilità, i titolari degli stessi possono ordinare alle Sezioni provinciali di Tesoreria di effettuare pagamenti per loro conto (articolo 576 Regolamento contabilità di Stato).

Conti della finanza pubblica

In tale dizione si comprendono (articoli da 25 a 30 della legge n. 468 del 1978):

- i bilanci degli enti che costituiscono il settore pubblico (vedi "Settore pubblico");
- i conti di cassa che i predetti enti sono tenuti ad elaborare, con cadenza trimestrale e sulla base di appositi prospetti, ai fini della formulazione ed eventuale revisione della stima annua del fabbisogno del settore pubblico e dell'evidenziazione dei relativi risultati trimestrali; - i conti consolidati di cassa degli stessi enti e quelli consolidati relativi al settore statale ed al settore pubblico (vedi "Relazione di cassa").

Conti consolidati dei settori "statale" e "pubblico"

Conti che, con riferimento alla gestione di cassa, consolidano le operazioni di bilancio degli enti che costituiscono i settori cui sono intestati (vedi "Settore statale" e "Settore pubblico"). Essi vengono redatti dal Tesoro (articolo 30 della legge n. 468 del 1978) per le Relazioni trimestrali di cassa (vedi "Relazione di cassa"), i documenti previsionali (ad esempio, Documento di programmazione economico-finanziaria) e di consuntivo (ad esempio, Relazione generale sulla situazione economica del Paese). Essi danno una visione unitaria degli effetti dell'azione pubblica - programmata o eseguita -

sull'evoluzione delle componenti sia reali che finanziarie del sistema economico, con riferimento anche alla necessità di controllo della liquidità.

Conti pubblici consolidati

Possono essere di competenza e di cassa a seconda che riguardino il consolidamento delle operazioni gestionali, rispettivamente di competenza e di cassa, di due o più enti ed organismi pubblici che possono essere legati da reciproci rapporti debitori e/o creditori che, per effetto del consolidamento, vengono in tali conti eliminati.

Conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche

Redatto annualmente a consuntivo dall'ISTAT ed in sede revisionale dall'ISAE, al fine di conoscere l'impatto delle operazioni dell'operatore pubblico sulla evoluzione del prodotto interno lordo e di talune sue componenti. Ha come area di riferimento gli enti che producono servizi non destinati alla vendita. Esso riflette le operazioni gestionali di tali enti - con esclusione di quelle finanziarie - sulla scorta del criterio della competenza economica ed in termini di contabilità nazionale (vedi "Amministrazione pubblica").

Conto consolidato del settore pubblico

Conto consuntivo di cassa annuale elaborato dalla Banca d'Italia e pubblicato dalla stessa in vari documenti ufficiali (ad esempio, nella Relazione Annuale).

Conto del bilancio

Costituisce la prima parte del Rendiconto generale dello Stato (vedi tale voce) in cui si dà conto delle risultanze della gestione finanziaria dell'esercizio, distintamente per la competenza, la cassa ed i residui (articolo 22 della legge n. 468 del 1978).

Conto del patrimonio

Costituisce la Parte II del Rendiconto generale dello Stato (vedi tale voce) in cui si riassumono e si dimostrano le attività e passività finanziarie e patrimoniali, nonché i punti di concordanza con il conto del bilancio.

Fra i documenti che lo corredano, di rilievo il conto del Tesoriere centrale ed il conto dell'Istituto bancario che svolge il servizio di Tesoreria provinciale (vedi "Conto del Tesoriere centrale" e "Conto del Tesoriere provinciale") (articolo 22 della legge n. 468 del 1978).

Conto del Tesoriere centrale

Illustra le operazioni di incasso e di pagamento del bilancio e quelle concernenti i debiti e crediti di Tesoreria effettuate dalla Tesoreria centrale (articoli 630 e successivi del Regolamento di contabilità). Ha la natura di "conto giudiziale" e deve essere reso dal Tesoriere Centrale entro tre mesi dalla chiusura dell'esercizio di riferimento alla Direzione generale del Tesoro, per essere trasmesso alla Corte dei conti. Tale conto viene peraltro accluso al conto generale del patrimonio (articolo 22 della legge n. 468 del 1978).

Conto del Tesoriere provinciale

Analogo al Conto del Tesoriere centrale (vedi tale voce), ma è reso dalla Banca d'Italia, cui è affidato il servizio di Tesoreria provinciale, ed illustra e certifica le operazioni (di bilancio e di Tesoreria) effettuate dalle Sezioni di Tesoreria provinciali (articoli 631 e successivi del regolamento di contabilità). Anch'esso deve essere allegato al Conto generale del patrimonio (articolo 22 della legge n. 468 del 1978).

Conto di disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria

Nuovo conto detenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria (legge 26.11.1993, n. 483). Le disponibilità liquide iniziali di tale conto sono state reperite attraverso un'apposita emissione di titoli di Stato, per un importo nominale di 16.010 milioni di euro e un netto ricavo di 15.840 milioni di euro, collocati a prezzi di mercato presso la Banca d'Italia. Il conto di disponibilità sostituisce il soppresso "conto corrente per il servizio di Tesoreria Provinciale" ma, a differenza di quest'ultimo, in ottemperanza all'art. 104 del Trattato di Maastricht (vedi voce), non può mai presentare un saldo negativo. Se ciò dovesse accadere, la Banca d'Italia suspenderebbe immediatamente tutti i pagamenti. Di norma il saldo a fine mese del conto non deve risultare inferiore a 10 miliardi di euro; se tale saldo dovesse, per tre mesi consecutivi, registrare un valore inferiore a tale limite, il Ministro dell'Economia e delle Finanze dovrebbe riferire al Parlamento sulle cause dell'insufficienza del saldo e sugli eventuali provvedimenti correttivi.

Se il saldo di fine mese dovesse risultare inferiore ai 5 miliardi di euro, il Ministro dovrebbe, entro il giorno 5 del mese successivo, inviare una relazione scritta al Parlamento, sempre indicando cause ed eventuali rimedi da adottare.

Conto riassuntivo del Tesoro

Documento che - pubblicato come supplemento alla Gazzetta Ufficiale (articolo 609 del Regolamento di contabilità) - dà conto mensilmente di tutte le operazioni di Tesoreria effettuate nel periodo, vale a dire: - degli incassi e dei pagamenti di bilancio, distinti per competenza e residui ed analizzati anche secondo le principali classificazioni di bilancio; - dei debiti e crediti di Tesoreria (vedi tali voci). Esso dà quindi conto, per il periodo di riferimento, del risparmio pubblico, del saldo da finanziare e del saldo di esecuzione del bilancio, nonché della Situazione del Tesoro (vedi le relative voci). Riporta inoltre in appendice le situazioni del "bilancio di competenza" (aggiornamento delle previsioni iniziali e situazione degli accertamenti e degli impegni), della Banca d'Italia e, trimestralmente, del debito pubblico.

Contributi dello Stato a favore di terzi

Forme di finanziamento che lo Stato concede a terzi ed a cui non corrisponde nessuna controprestazione. Tali interventi riguardano principalmente le realtà istituzionali territoriali e locali, e quelle sanitarie.

Controllo di gestione

Rappresenta un sistema di monitoraggio della gestione che, attraverso la

individuazione degli obiettivi da perseguire, delle relative risorse assegnate e la successiva rilevazione delle modalità attuative, permette di confrontare costantemente i dati previsionali con quelli consuntivi e quindi di indirizzare la gestione, intervenendo con opportune azioni correttive nel caso di scostamenti.

Copertura finanziaria

Disponibilità necessarie a finanziare, a seguito di iniziative legislative, nuove o maggiori spese, oppure minori entrate da iscrivere in bilancio (articolo 81, quarto comma, della Costituzione) (vedi "Bilancio pluriennale").

Costi di gestione

Costi dei beni materiali ed i servizi esterni impiegati nello svolgimento delle funzioni e dei servizi (istituzionali e di supporto) di competenza delle amministrazioni.

Costi dislocati

Risorse finanziarie, trasferite dalle Amministrazioni centrali dello Stato, ad altri organismi, presso cui assumeranno la configurazione di costo. Si articolano in *trasferimenti correnti, contributi agli investimenti, altri trasferimenti in conto capitale*.

Costo

Valorizzazione monetaria delle risorse impiegate.

Costo del personale

Onere relativo alle risorse umane impiegate.

Crediti dei fornitori

Riguardano forniture di beni e servizi ad Enti del settore pubblico eseguite ma non pagate; tali partite talvolta vengono considerate nel calcolo dei fabbisogni del settore statale e pubblico quali elementi diminutivi degli stessi, allorquando tali fabbisogni devono essere utilizzati ai fini della valutazione della quota dell'espansione del credito totale interno assorbita dall'operatore pubblico.

Crediti di Tesoreria

Operazioni riportate in un conto apposito del Conto riassuntivo del Tesoro e consistono in pagamenti che

la Tesoreria effettua per conto del bilancio e per l'espletamento di altri compiti di pertinenza della Tesoreria. Tali operazioni sostanzialmente riguardano:

- gli interessi sui B.O.T. fino al momento della scadenza;
- il servizio del Portafoglio;
- i sospesi di Tesoreria;
- le sovvenzioni all'Azienda postale;
- il saldo, a credito del Ministero dell'Economia e delle Finanze, del conto disponibilità del Tesoro per il servizio di Tesoreria.

(Per ciascuna di tali operazioni si veda l'apposita voce).

Credito totale interno

Pari alla sommatoria:

- degli impieghi delle Aziende di credito (in euro ed in valuta) e degli Istituti di credito speciale;
- delle emissioni di obbligazioni da parte delle imprese private e degli Enti territoriali;

- del fabbisogno complessivo interno del settore statale decurtato dei finanziamenti netti del Tesoro alle istituzioni creditizie.

L'espansione annuale o infrannuale di tale aggregato costituisce uno dei possibili obiettivi intermedi della politica monetaria, funzionale al perseguimento degli obiettivi finali della stessa (equilibri interni ed esterni, sviluppo del reddito, ecc.).

Criteri di convergenza (indicatori dei)

Sono i parametri che misurano il rispetto dei criteri di convergenza stabiliti dal protocollo allegato al Trattato di Maastricht. Essi sono i seguenti:

- il 3% per il rapporto fra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato;
- il 60% per il rapporto fra il debito pubblico e il prodotto interno lordo ai prezzi di mercato. Può non essere soddisfatto a condizione che detto rapporto si riduca in misura sufficiente e non avvicini al suddetto valore con ritmo adeguato;
- il tasso medio d'inflazione (non può superare di oltre 1,5 punti percentuali quello dei tre Stati membri che, nell'anno anteriore a quello in esame, hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi);
- la stabilità del tasso di cambio, nell'ambito dei normali margini di fluttuazione, prima dell'Unione Monetaria Europea vigenti nell'ambito dello SME;
- il tasso d'interesse nominale a lungo termine (non deve eccedere di oltre 2

punti percentuali quello dei tre Stati membri che hanno conseguito i migliori risultati in termini di stabilità dei prezzi).

Crowding out

Effetto di spiazzamento che il settore privato subisce, ad espansione di credito totale interno invariata, allorquando il fabbisogno pubblico (al netto dei finanziamenti dello stesso alle imprese) si attesta su livelli superiori a quelli programmati (vedi "Credito totale interno").

C.T.E. (Certificati del Tesoro in E.C.U.)

Titoli, tutti ormai scaduti, espressi in European Currency Unit (E.C.U.) a medio e lungo termine (con scadenza tra i 3 e gli 8 anni) ed a tasso fisso emessi sul mercato interno fino al 1996.

C.T.O. (Certificati del Tesoro con Opzione)

Titoli, tutti ormai scaduti, a tasso fisso che davano facoltà al portatore di chiedere il rimborso anticipato alla metà della vita del titolo; l'ultima emissione di questi titoli risale al mese di maggio 1992.

C.T.R. (Certificati del Tesoro Reali)

Titoli, tutti ormai scaduti, a lungo termine a tasso fisso il cui valore nominale si rivalutava annualmente in base alle variazioni del deflatore del P.I.L. al costo dei fattori. L'unica emissione di questi titoli risale al 1983.

C.T.S. (Certificati del Tesoro a Sconto)

Titoli la cui remunerazione era distribuita tra un significativo scarto di

emissione, derivante da un prezzo d'emissione sotto la pari, e una cedola variabile annua, indicizzata al rendimento dei B.O.T. a 12 mesi. Ne sono state effettuate solo quattro emissioni, tutte ormai scadute, nel corso del 1987.

C.T.Z. (Certificati del Tesoro Zero Coupon)

Titoli di medio termine (24 mesi) privi di cedole, con remunerazione interamente costituita dallo scarto di emissione. Tale scarto viene contabilizzato come interesse alla scadenza del titolo. Negli anni dal 1997 al 2000 sono stati emessi anche CTZ a 18 mesi, tutti ormai scaduti.

Debiti di Tesoreria

Come i crediti di tesoreria, sono operazioni riportate in un Conto Riassuntivo del Tesoro e rappresentano disponibilità di fondi costituite a vario titolo presso la tesoreria dello Stato e che si concretano nei seguenti comparti:

- debito fluttuante;
- servizio dei conti correnti e delle contabilità speciali;
- servizio dei depositi e dei vaglia.

(Per ciascuna di tali operazioni si veda l'apposita voce).

Debito fluttuante

Complesso delle operazioni comprese fra i "debiti di Tesoreria" per il finanziamento a breve del fabbisogno del settore statale (vedi "debiti di Tesoreria"). A formare il debito fluttuante concorrono le operazioni relative:

- ai buoni ordinari del Tesoro (BOT);

- ai conti correnti con la Cassa Depositi e Prestiti Società per azioni (C.D.P. S.p.A.), l'INPDAP ed altri Istituti finanziari.

(Per ciascuna di tali operazioni si veda l'apposita voce).

Debito patrimoniale

Forma di indebitamento con la quale si effettua il finanziamento a medio-lungo termine del fabbisogno del Tesoro (vedi "fabbisogno del settore statale"). Esso comprende i debiti pubblici (buoni del Tesoro poliennali, certificati di credito del Tesoro, CTZ, debiti esteri; in passato anche i consolidati e i redimibili) e gli "altri debiti" (come mutui obbligazionari con il CREDIOP e la Cassa Depositi e Prestiti Società per azioni – C.D.P. S.p.A.).

Debito pubblico

Secondo il Trattato di Maastricht per Debito pubblico si intende il debito lordo consolidato della P.A. (Lordo significa al lordo delle attività del settore). Consolidato significa che sono state annullate le poste di debito e credito reciproche tra gli enti all'interno della P.A.). Se non si aggiungono ulteriori specificazioni, per debito pubblico si intende la consistenza del debito del settore pubblico, incluso il debito fluttuante (e gli altri debiti a breve) e l'indebitamento verso la Banca d'Italia e l'Ufficio Italiano Cambi.

Depositi di Tesoreria

Rappresentano una delle operazioni ricomprese tra i "debiti di Tesoreria". Possono essere "provvisori", se effettuati dai concorrenti alle aste, oppure "definitivi" se costituiti per conto della Cassa Depositi e Prestiti

(articoli 592 e seguenti del Regolamento di contabilità).

Devoluzione di quote di entrate erariali

forme di finanziamento dei bilanci di taluni enti, anche territoriali, effettuate dallo Stato a seguito della centralizzazione impositiva disposta con la riforma tributaria del 1973, ovvero per espressa disposizione di legge.

Dipartimento

Struttura organizzativa composta da direzioni generali a cui sono attribuiti compiti finali concernenti grandi aree di materie omogenee ed i relativi compiti strumentali (Art. 5, D. Leg.vo n. 300/1999).

Direttiva ministeriale

Atto di indirizzo politico-amministrativo attraverso il quale il Ministro definisce gli obiettivi ed i programmi da attuare per l'azione amministrativa e per la gestione ed assegna le risorse ai dirigenti (art. 4, comma 1 e art. 14, comma 1, del D. Leg.vo n. 165/2001).

Direzione Generale

Struttura organizzativa composta da uffici di livello dirigenziale e diretta da un dirigente generale.

Disavanzo

Saldo negativo dei conti di finanza pubblica. Se riferito a conti finanziari coincide con il fabbisogno (vedi voce), se riferito a conti economici corrisponde all'indebitamento netto (vedi voce). Per quanto riguarda il parametro previsto dal Trattato di Maastricht, per

disavanzo pubblico si intende l'indebitamento netto della Pubblica Amministrazione (vedi Amministrazione Pubblica).

Disavanzo primario

Risultato differenziale calcolato con riferimento ai conti pubblici o ai conti nazionali, depurato degli interessi passivi. Se negativo dà luogo al disavanzo primario, se positivo all'avanzo primario.

Divisioni

Primo livello della classificazione funzionale C.O.F.O.G. (vedi infra). Rappresenta gli obiettivi primari, istituzionali e non, che lo Stato persegue.

Domanda aggregata

Termine di contabilità nazionale che definisce il complesso dei consumi e degli investimenti.

Domanda globale interna

Aggregato di contabilità nazionale che misura la quantità di beni e servizi richiesti dai vari operatori economici operanti sul territorio nazionale.

Eccedenze di spesa

Si verificano - per la tipicità del meccanismo di esecuzione - su capitoli concernenti spese di carattere obbligatorio allorquando gli impegni o i pagamenti superano lo stanziamento previsto.

Esse sono formalmente riconosciute in sede di parificazione del conto del bilancio da parte della Corte dei conti e possono essere regolarizzate dal Parlamento con la legge che approva il rendiconto generale dello Stato.

Economie di spesa

Quote di stanziamento, di competenza e/o di cassa, che a fine esercizio non risultano impegnate e/o pagate e, pertanto, non possono essere più utilizzate negli esercizi successivi.

Elenchi

Sono allegati a taluni stati di previsione della spesa e definiscono gli elementi per l'esercizio di particolari facoltà che competono all'Amministrazione nel corso della gestione. Di particolare importanza sono gli elenchi che corredano lo stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze (fra essi, si ricordano quelli: per le "spese obbligatorie"; per le "spese impreviste"; per "oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso", cosiddetti "fondi globali o speciali"). Gli elenchi sono approvati con appositi articoli della legge di bilancio.

Enti pubblici non economici

Ovvero enti pubblici istituzionali, costituiscono uno dei settori in cui si articola il settore pubblico, ai sensi dell'articolo 25 della legge n. 468 del 1978. Sono individuati con D.P.C.M..

Entrate complessive

Sono le entrate finali maggiorate delle risorse reperite tramite accensioni di prestiti a medio e lungo termine (vedi "entrate finali" ed "accensioni di prestiti").

Entrate correnti

Sostanzialmente coincidono con quelle iscritte nei primi due titoli dello stato di previsione dell'Entrata (titolo I: "Entrate tributarie", titolo II: "Entrate

extratributarie") (vedi "risparmio pubblico").

Entrate finali

Rappresentano la sommatoria dei primi tre titoli delle entrate di bilancio (entrate tributarie, extratributarie e per alienazione di beni patrimoniali, ammortamenti e riscossione di crediti). Esse rappresentano le risorse definitivamente acquisite (o da acquisire) al bilancio per il raggiungimento dei fini istituzionali. Si definiscono, per contro, "strumentali" o di finanziamento le operazioni di accensione di prestiti (titolo IV) (vedi "saldo netto da finanziare").

Entrate finali nette

Sono le entrate finali depurate di quelle per la riscossione di crediti (vale a dire dell'ammontare della categoria XV, che individua le risorse provenienti allo Stato dalla sua attività di intermediazione finanziaria) (vedi "indebitamento netto").

Erogazioni del settore statale

Rappresentano i pagamenti risultanti dal conto consolidato del settore statale (vedi tale voce).

Esborso da contenzioso

Costi sostenuti dallo Stato a seguito di sentenze definitive di cause giudiziarie che lo vedono coinvolto.

Esercizio finanziario

Complesso delle operazioni di gestione del bilancio - vale a dire di esecuzione delle previsioni di entrata e di spesa - svolte nell'anno finanziario.

Esercizio provvisorio

Periodo massimo di quattro mesi, autorizzato per legge, nel corso del quale ha luogo la gestione del bilancio non ancora approvato dal Parlamento. La legge autorizzativa del regime provvisorio stabilisce che la gestione si svolga per dodicesimi delle somme stanziare nel progetto di bilancio presentato al Parlamento (articolo 16 legge n. 468 del 1978).

Fabbisogno

Uno dei risultati differenziali espressi dai conti consolidati di cassa dei settori statale e pubblico e misura l'eccedenza delle erogazioni sugli incassi con riferimento al complesso delle operazioni correnti, in conto capitale e finanziarie. (Quando gli incassi superano le erogazioni si ha la cosiddetta "disponibilità"). Corrisponde anche alla differenza tra le accensioni e i rimborsi di prestiti e, di norma, coincide con il limite delle emissioni nette riportato nel bilancio di previsione. Esso esprime l'ammontare per il quale il settore intestatario del conto si propone (previsioni) o ha dovuto ricorrere (risultati) al credito nazionale (a breve e medio-lungo termine) ed estero.

Fabbisogno complessivo

Il fabbisogno (vedi tale voce) aumentato delle regolazioni debitorie pregresse effettuate (o da effettuare) in contanti nei confronti di soggetti esterni al settore intestatario del conto e diminuito dei crediti maturati a fine periodo da parte dei fornitori. Corrisponde, per le operazioni di cassa del bilancio (che non tengono conto del credito dei fornitori),

al "saldo netto da finanziare" (vedi tale voce).

Fabbisogno complessivo interno

Fabbisogno complessivo decurtato dell'ammontare dei prestiti esteri. Esprime la misura del fabbisogno che concorre a determinare l'espansione del "credito totale interno" (vedi tale voce).

Fabbisogno del Settore statale (o del Tesoro)

Risulta dal consolidamento delle operazioni gestionali di cassa del bilancio con le operazioni di Tesoreria (vedi "saldo netto da finanziare").

Fabbisogno tendenziale

Fabbisogno riferito ai conti consolidati di cassa dei settori statale e pubblico sulla scorta di ipotesi di evoluzione tendenziale delle macrovariabili rilevanti: può essere elaborato "a legislazione vigente" (cioè in stretta correlazione con le vigenti disposizioni legislative) o a "politiche invariate" (assumendo un'invarianza dei comportamenti e delle scelte gestionali a prescindere dalla circostanza che le stesse siano già suffragate e finanziate da autorizzazione normativa).

Fattori legislativi

Rappresentano una voce per le determinazioni delle previsioni di spesa e/o le loro variazioni; le spese derivanti da tali fattori hanno carattere assolutamente "rigido", in quanto quantificate per ciascun esercizio dalla relativa legge istitutiva.

Finalità

Obiettivi primari, istituzionali e non, che lo Stato deve perseguire, ovvero i

compiti che lo Stato si impegna ad assolvere nei confronti dei cittadini.

Fiscal drag

Fenomeno conseguente alla progressività delle imposte sui redditi in un contesto inflazionistico. Quando i redditi monetari aumentano a causa dell'inflazione, sono colpiti da aliquota fiscale più elevata. Ciò comporta un aumento reale del prelievo nella misura in cui l'imposta cresce in modo più che proporzionale rispetto all'adeguamento nominale dei redditi all'inflazione.

Fiscalizzazione contributiva

Assunzione a carico del bilancio di parte degli oneri contributivi (previdenziali o di malattia) gravanti sui datori di lavoro o sui lavoratori.

Fondi a disposizione

Tali fondi, iscritti negli stati di previsione dei Ministeri dell'interno e della difesa, rispettivamente ai sensi della legge n. 1001 del 1969 e del regio decreto n. 263 del 1928 e della legge n. 1958 del 1932, sono destinati a sopperire ad eventuali deficienze finanziarie relative alla Polizia di Stato, alle Forze Armate ed ai servizi dell'Arma dei Carabinieri.

Fondi da assegnare

Risorse finanziarie per le quali non è nota, in sede di previsione, la destinazione e la struttura che le utilizzerà. In corso d'anno, in base alle esigenze gestionali, o alla approvazione di provvedimenti legislativi, le risorse saranno assegnate alle Amministrazioni che le utilizzeranno.

Fondi da ripartire

Costituisce una delle Missioni, applicate al Bilancio dello Stato (vedi Missioni), con cui vengono rappresentate le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica.

Si articola in fondi da assegnare, fondi di riserva e fondi globali o speciali (vedi).

Fondi di anticipazione

Sono iscritti - in forza di specifiche autorizzazioni legislative - negli stati di previsione della spesa quali, ad esempio:

- del Ministero della difesa (regio decreto n. 263 del 1928 e legge n. 1958 del 1932), per provvedere alle momentanee deficienze di cassa rispetto alle anticipazioni di fondi ed alle speciali esigenze previste dai rispettivi regolamenti nonché al fondo scorta per le navi, per i corpi, gli enti e per i distaccamenti a terra della Marina militare. A fine anno tali fondi vengono chiusi mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato;

- del Ministero dell'interno (leggi n. 451 del 1959 e n. 968 del 1969, come modificata dal D.L. n. 361 del 1995, convertito in legge n. 437 del 1995, art. 4), per provvedere alle momentanee deficienze di fondi dei reparti ed uffici della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e dei servizi della protezione civile.

Fondi di riserva

Somme iscritte su appositi capitoli per fronteggiare gli oneri scaturenti dall'esercizio di particolari facoltà che competono all'Amministrazione nel

corso della gestione (vedi "Elenchi"). Essi possono essere:

- "generali", in quanto utilizzabili per le esigenze di tutte le Amministrazioni, e trovano iscrizione su appositi capitoli dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze (fondo per le spese obbligatorie e d'ordine; fondo per la riassegnazione dei residui passivi perenti di conto capitale; fondo per le spese impreviste: rispettivamente articoli 7, 8 e 9 della legge n. 468 del 1978);

- "di cassa";

- "particolari", in quanto operanti nell'ambito di una sola Amministrazione, e trovano iscrizione in unità previsionale di base del relativo stato di previsione ("fondi a disposizione"; "fondi anticipazioni", ecc.).

Fondi globali o speciali

Somme iscritte su appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze per far fronte alle spese derivanti da progetti di legge che si prevede possano essere approvati dal Parlamento nell'esercizio cui si riferiscono o, comunque, entro il successivo. Tali fondi possono essere al massimo in numero di tre: uno per le spese correnti, uno per le spese in conto capitale ed uno per il rimborso di prestiti. A ciascuno di essi corrisponde un elenco (vedi tale voce) che specifica i singoli progetti legislativi, e relativi oneri, cui il fondo fa da copertura. L'ammontare di ciascuno di tali fondi, e la loro specificazione, sono determinati dalla legge finanziaria.

Fondo di cassa

Costituito dall'insieme delle giacenze esistenti ad una certa data presso i contabili dello Stato (Banca d'Italia, quale titolare del servizio di Tesoreria provinciale, Tesoriere centrale dello Stato, Cassiere speciale biglietti e monete, Contabile del Portafoglio). Figura mensilmente nella "situazione del Tesoro" (vedi tale voce).

Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa

Determinato e iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per provvedere ad eventuali deficienze che possono manifestarsi nelle dotazioni di cassa. Detto fondo è stato introdotto con l'articolo 8 della legge n. 94 del 1997.

Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato

Istituito con la legge 27.10.1993 n. 432, destinato alla riduzione dello stock dei titoli di Stato e, con la modifica introdotta dalla legge 23.12.1996 n. 662, anche all'acquisto di partecipazioni azionarie possedute da società di cui il Tesoro è azionista unico, al fine di agevolarne la dismissione. Le risorse che lo alimentano sono principalmente costituite dai proventi delle dismissioni di partecipazioni delle società detenute dal Tesoro.

Il Fondo è amministrato direttamente dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, coadiuvato da un Comitato Consultivo. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze presenta al Parlamento una relazione annuale

sull'amministrazione del Fondo in allegato al conto consuntivo. Per tenere distinte le somme affluite al Fondo che non possono essere utilizzate a copertura del fabbisogno, dal complesso degli importi depositati sul conto di disponibilità del Tesoro, a partire dal 1996, è stato istituito un conto separato presso la Banca d'Italia denominato "Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato". Sulle giacenze del Fondo, la Banca d'Italia corrisponde semestralmente un tasso di interesse pari a quello medio dei Buoni Ordinari del Tesoro emessi nel semestre precedente. Detti interessi vengono accreditati direttamente sul conto medesimo il primo giorno del mese successivo alla chiusura del semestre di riferimento (1° gennaio e 1° luglio), concorrendo ad alimentare le disponibilità del Fondo medesimo.

Fondo sanitario nazionale

L'articolo 51 della legge 23 dicembre 1978, n. 833 ha previsto la costituzione di un fondo destinato al finanziamento del servizio sanitario nazionale il cui importo è stanziato in due distinti capitoli a seconda che si tratti di spesa della parte corrente o della parte in conto capitale (stato di previsione Ministero dell'Economia e delle Finanze). Le somme stanziate in bilancio sono ripartite dal CIPE tra le regioni e da queste tra le Aziende sanitarie locali e le Aziende ospedaliere.

Funzioni

Specifiche aree di intervento su cui lo Stato agisce per poter perseguire gli obiettivi primari.

Funzioni-obiettivo

Entità mediante la quale il bilancio può essere letto dal punto di vista dello scopo. Le funzioni-obiettivo sono individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e con l'intento di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini (vedi Programmi).

Future

Contratto a termine, con caratteristiche standard, attraverso il quale le parti stabiliscono che, ad una certa data, il venditore consegnerà una certa quantità di titoli o di altri beni, ricevendo dal compratore una somma stabilita al momento della conclusione del contratto.

Gestione di Tesoreria

Insieme delle operazioni riguardanti i debiti ed i crediti di Tesoreria (vedi tali voci).

Gestione unificata

Affidamento della gestione di talune spese a carattere strumentale, comuni a più centri di responsabilità amministrativa nell'ambito del medesimo Ministero, ad un unico ufficio o struttura di servizio, al fine del contenimento dei costi e di evitare duplicazioni di strutture.

Gestioni fuori bilancio

Acquisizioni di entrate e/o effettuazioni di spese svolte dall'Amministrazione dello Stato, ma al di fuori del bilancio e quindi non soggette alle normali procedure giuridico-amministrative di esecuzione dello stesso. La loro disciplina organica è prevista dalla

legge n. 1041 del 1971 e dal relativo regolamento approvato con D.P.R. n. 689 del 1977 e ciascuna di esse è autorizzata con apposita norma legislativa. La legge n. 559 del 1993 ha disciplinato la loro soppressione, riconducendo alcune di esse in bilancio e adottando norme di controllo più incisive per quelle escluse dalla soppressione. (artt. 23 e 24). Esse hanno l'obbligo della rendicontazione e sono sottoposte al controllo del competente Ufficio Centrale del Bilancio e della Corte dei conti. Il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha facoltà di disporre accertamenti nel corso della gestione.

Gettito tributario

Complesso delle entrate tributarie accertate e/o incassate in un determinato periodo di tempo (in genere l'anno finanziario).

Gruppi

Secondo livello della classificazione funzionale C.O.F.O.G. Rappresentano i settori in cui si articolano gli obiettivi primari, istituzionali e non, che lo Stato persegue.

Impegno

Costituisce la prima fase della procedura di esecuzione delle spese. (legge n. 468/1978, art. 20). Definisce l'onere scaturente dalle obbligazioni pecuniarie giuridicamente perfezionate. E' assunto sullo stanziamento di competenza di ciascun capitolo di spesa (con esclusione dei Fondi speciali e di riserva).

Incassi

Somme di pertinenza del bilancio versate in Tesoreria dai vari agenti della riscossione (vedi Versamenti).

Incassi del settore statale

Rappresentano gli incassi risultanti dal conto consolidato del settore statale (vedi tale voce).

Indebitamento o accreditamento netto

Risultato differenziale tra tutte le entrate e le spese finali decurtate delle operazioni finanziarie (per le entrate: riscossione di crediti; per le spese: partecipazioni e conferimenti, nonché anticipazioni produttive e non). Esso, introdotto per il bilancio statale dalla legge n. 468 del 1978 (articolo 6), pone in evidenza il saldo positivo (accredito) o negativo (indebitamento) con cui concludono le operazioni di bilancio di natura economica. Tale saldo, infatti, è quello conclusivo del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche (vedi tale voce).

Inflazione

Termine con il quale si indica la variazione del livello dei prezzi. Di norma nei documenti di finanza pubblica ci si riferisce alla variazione dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo

Investimenti

Spese di intervento sull'economia rappresentate in bilancio dalle seguenti categorie di spese in conto capitale: beni ed opere immobiliari, beni mobili e macchine, trasferimenti, partecipazioni e conferimenti, anticipazioni produttive. In particolare: le prime due categorie

concretano gli "investimenti diretti"; le altre tre quelli "indiretti"; nell'ambito di questi ultimi possono enuclearsi gli investimenti finanziari costituiti dalle partecipazioni e conferimenti e dalle anticipazioni produttive.

IPSAS

È l'acronimo di International Public Sector Accounting Standard. Trattasi dei principi contabili internazionali per il settore pubblico, emanati dall'IPSASB (vedi infra). Contengono un sistema di regole pratiche da osservarsi per la redazione dei bilanci pubblici orientato, coerentemente con l'impostazione dei principi contabili internazionali per le imprese (IAS/IFRS), ad approcci di tipo accrual basis.

IPSASB

È l'acronimo di International Public Sector Accounting Standard Board. Trattasi dell'organo deputato, a partire dal 1996, a redigere a livello internazionale i principi contabili per il settore pubblico (standard setter). Il Board è composto da 18 membri, di cui 15 designati dalle Professioni contabili dei vari Paesi e 3 public member.

Legge di Bilancio

Legge con la quale viene adottato il Bilancio di previsione dello Stato: essa fissa i limiti ed i contenuti della gestione finanziaria dello Stato e ne autorizza l'esecuzione.

Legge finanziaria

Strumento con cui operare modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative aventi riflessi sul bilancio dello Stato, su quelli delle Amministrazioni

autonome e su quelli degli Enti che si ricollegano alla finanza statale. Essa ha un contenuto ridimensionato al suo assetto "necessario" rappresentato dalla determinazione del ricorso al mercato e dei fondi speciali, nonché dalla rimodulazione delle spese pluriennali e dal rifinanziamento di leggi di spesa scadute. Unitamente alle statuizioni dei provvedimenti collegati (vedi voce), le sue determinazioni vengono recepite nel progetto di bilancio redatto a legislazione vigente attraverso apposita "nota di variazioni" allo stesso presentata dal Governo. (articolo 11, legge n. 468 del 1978).

Legislazione vigente

Meccanismo di formulazione delle previsioni di entrata e di spesa del DLB basato sulla considerazione degli effetti finanziari derivanti dal quadro normativo in vigore, con esclusione di quelli derivanti da interventi programmati ma non ancora tradotti in norme giuridiche.

Liquidazione

Costituisce la seconda fase della procedura di erogazione della spesa (Regolamento di contabilità di Stato, art. 277)

Mediante la liquidazione della spesa, viene individuata esattamente la persona del creditore e il preciso ammontare del debito.

Liquidità

Requisito essenziale per il buon funzionamento del mercato secondario (vedi voce). Un titolo viene definito liquido quando è sempre possibile trovare un compratore se c'è chi lo

vuole vendere e un venditore per chi lo vuole acquistare.

Macroaggregati

Unità elementari del bilancio per la decisione parlamentare (Unità di voto); costituiscono le unità previsionali di base, nelle quali si articolano i Programmi del Ministero (vedi). Le unità previsionali di spesa corrente sono articolate in: spese di funzionamento; per interventi; per trattamenti di quiescenza e altri trattamenti integrativi o sostitutivi di questi ultimi; per oneri del debito pubblico e per oneri comuni. Le unità previsionali per la spesa in conto capitale sono articolate in: spese d'investimento; per oneri comuni; per altre spese.

Maggiori (o minori) entrate e spese

Incremento (o riduzione) delle previsioni iscritte in bilancio in conseguenza di fattori intervenuti successivamente alle previsioni stesse, anche di carattere legislativo.

Mandato o ordinativo di pagamento

Forma normale di pagamento per le spese dello Stato. Si tratta di un ordine a pagare a favore di uno o più creditori emesso, talvolta con imputazione a più capitoli, da una Amministrazione centrale (articolo 408 del Regolamento di contabilità) o periferica (legge n. 908 del 1960) sulla Tesoreria centrale o sulle Sezioni di Tesoreria provinciali. I mandati possono essere "individuali" (emessi a favore di un solo creditore o anche di più creditori ma per somma indivisa), "collettivi" (emessi a favore di creditori diversi e che riguardano il medesimo oggetto e gravano sullo stesso capitolo di bilancio), oppure

"estinguibili mediante commutazione in quietanza di entrata o versamento in conto corrente di tesoreria".

Massa acquisibile e spendibile

Con riferimento rispettivamente all'entrata ed alla spesa, rappresenta la sommatoria tra la consistenza dei residui iniziali dell'esercizio e la previsione iniziale o aggiornata di competenza. Essa, riferita al capitolo, costituisce il limite massimo entro il quale può situarsi l'autorizzazione di pagamento o la previsione di incasso.

Mercato finanziario

Mercato sul quale vengono scambiati, e quindi resi disponibili, mezzi finanziari per prestiti a medio e lungo termine.

Mercato monetario

Mercato sul quale vengono scambiati mezzi finanziari a breve termine.

Mercato primario

Si definisce così il mercato al quale si propone per la prima volta un prodotto finanziario. Nel caso dei titoli di Stato coincide, per i titoli emessi all'interno, con i soggetti che possono intervenire in asta.

Mercato secondario

Mercato in cui si negoziano i titoli già in circolazione.

Mezzi di copertura del fabbisogno

Il fabbisogno da coprire o finanziare è quello "complessivo" (vedi tale voce). I mezzi di copertura possono essere reperiti, attraverso varie forme di indebitamento sul mercato interno o sul

mercato internazionale (debiti esteri). Il ricorso al mercato interno si realizza attraverso: - l'indebitamento a medio-lungo

termine o "patrimoniale" (vedi tale voce);

- l'indebitamento a breve termine o "debito fluttuante" (vedi tale voce);

- la circolazione di monete e biglietti di Stato.

La copertura "monetaria" del fabbisogno è misurata dalla dimensione delle due ultime voci.

M.I.F. (Mercato Italiano dei Futures)

Mercato regolamentato sul quale dal settembre 1992 al dicembre 2002, si negoziavano contratti future sui titoli di Stato (in particolare BTP a 5 e 10 anni).

M.T.S. (Mercato secondario Telematico dei titoli di Stato)

Mercato regolamentato sul quale si negoziano all'ingrosso, attraverso un apposito circuito telematico, i titoli di Stato in circolazione.

Missioni

Nuove unità di classificazione del bilancio, mediante le quali si rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica. Forniscono una rappresentazione politico-funzionale del bilancio, necessaria per rendere più trasparenti le grandi voci di spesa e per meglio comunicare le grandi direttrici di azione. Le missioni possono essere attribuite ad un singolo Ministero o a più Ministeri, a seconda dell'attuale ripartizione di funzioni, superando l'approccio tradizionale che articola la

spesa pubblica secondo l'organizzazione amministrativa del Governo.

Missioni istituzionali

Quarto livello della classificazione funzionale per funzioni obiettivo.

Rappresentano gli oggetti mediante i quali il bilancio economico può essere letto dal punto di vista dello scopo. Le missioni istituzionali (o funzioni-obiettivo) sono individuate con riguardo all'esigenza di definire le politiche pubbliche di settore e con l'intento di misurare il prodotto delle attività amministrative, ove possibile, anche in termini di servizi finali resi ai cittadini. In altri termini sono la risultante dei servizi, finali e strumentali, posti in essere da ciascuna amministrazione in maniera propria e/o condivisa con altre amministrazioni (rispetto al settore di riferimento) per il raggiungimento degli scopi dell'amministrazione medesima. Ogni obiettivo è caratterizzato dall'aver un prodotto, definito ed omogeneo, reso all'esterno

Modelli previsivi

Modelli econometrici che, sulla base di determinate ipotesi sullo scenario di riferimento, consentono di effettuare simulazioni al fine di valutare l'impatto delle modifiche normative sulle variabili economiche, in un'ottica di breve o medio-lungo periodo.

Nota preliminare

Documento che illustra i principali elementi di carattere politico, programmatico e finanziario di ciascuno 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

all'introduzione di agevolazioni tributarie, la loro natura, i soggetti e le categorie dei beneficiari, e gli obiettivi perseguiti. Nelle note preliminari della spesa sono indicati:

- i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, con particolare riguardo alla spesa corrente di carattere discrezionale (qualora essa presenti tassi di variazione significativamente diversi da quello indicato dal Documento di Programmazione Economica e Finanziaria deliberato dal Parlamento);
- gli obiettivi che si intende conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi;
- le risorse assegnate a ciascun centro di responsabilità in funzione degli obiettivi da raggiungere;
- le eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio;
- gli indicatori di efficacia e di efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati.

La nota preliminare espone, altresì, in apposito allegato, le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale.

Note di variazioni

Costituiscono lo strumento con il quale si fanno recepire al progetto di bilancio

- nell'iter dell'esame parlamentare - le variazioni che il Governo intende apportare ad esso per tenere conto di nuovi o migliori elementi previsionali acquisiti oppure di provvedimenti legislativi intervenuti (articolo 137 del Regolamento di contabilità).

Obiettivi

Esprimono le *missioni* perseguite da ciascuna Amministrazione e realizzate nell'ambito di tutta la sua organizzazione. Ogni obiettivo è caratterizzato dall'avere un prodotto, definito ed omogeneo, reso all'esterno.

Oneri comuni

Aggregato che ricomprende sia gli oneri generali a carico dello Stato, sia le spese che, pur riconducibili al funzionamento della struttura amministrativa, presentano caratteristiche di attribuzione indistinta.

Oneri finanziari

Costi derivanti dal ricorso, da parte dello Stato, a finanziamenti esterni.

Oneri del debito pubblico

Aggregato che assomma gli interessi derivanti dall'indebitamento, in particolare quelli riferibili alla accensione e alla gestione dei prestiti.

Oneri inderogabili

Rappresentano una voce per le determinazioni delle previsioni di spesa e/o le loro variazioni. Trattasi di spese che, sebbene non legate direttamente a specifiche disposizioni legislative, sono inderogabili poiché derivano da obbligazioni contrattuali o vincolate a particolari meccanismi che

autonomamente ne regolano l'evoluzione.

Operazioni complessive

Operazioni finali e strumentali; rappresentano il complesso delle operazioni iscritte in bilancio (vedi "operazioni finali" e "operazioni strumentali").

Operazioni di Tesoreria

Sono le operazioni nelle quali si estrinseca la gestione di Tesoreria, vale a dire:

- gli incassi ed i pagamenti di bilancio;
- gli introiti e le erogazioni della gestione di Tesoreria, riguardanti cioè i debiti ed i crediti di Tesoreria (vedi "debiti di Tesoreria", "crediti di Tesoreria" e "gestione di Tesoreria").

Operazioni finali

Operazioni di bilancio "direttamente" volte al raggiungimento delle finalità dello Stato (vedi "entrate finali" e "spese finali").

Operazioni finanziarie

Operazioni finali attraverso cui si estrinseca l'attività di intermediazione finanziaria che lo Stato compie attraverso il bilancio. Nel bilancio dello Stato esse sono costituite: per le entrate, dalle riscossioni di crediti; per le spese, dalle partecipazioni e conferimenti e dalle anticipazioni produttive e non produttive. Depurando le operazioni finali dalle operazioni finanziarie si ottengono le cosiddette "operazioni economiche" del bilancio.

Operazioni strumentali

Operazioni di bilancio che si effettuano per colmare l'eventuale squilibrio

presentato dalle operazioni finali; esse, rispetto a queste ultime, hanno quindi carattere strumentale. Sono costituite: per l'entrata, dall'accensione di prestiti a medio-lungo termine (titolo IV); per la spesa, dalle quote necessarie per l'ammortamento dei prestiti accesi (titolo III - rimborso di prestiti).

Ordinazione

Costituisce la terza fase della procedura di esecuzione della spesa. Emissione del titolo di pagamento a favore del creditore.

Ordine di accreditamento

Apertura di credito sulla sezione di tesoreria provinciale a favore di un funzionario all'uopo delegato che può disporre con buoni a proprio favore o con ordinativi a favore dei creditori.

Pagamento

Costituisce l'ultima fase della procedura di esecuzione della spesa. Erogazione di denaro da parte della Tesoreria e da altri agenti pagatori dello Stato, quali gli Uffici del Registro, gli Uffici postali etc. Esso può realizzarsi mediante:

- mandato diretto;
- ordine di accreditamento;
- ruolo di spesa fissa;
- mandati speciali.

Perenzione amministrativa

Eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi (decorsi due esercizi da quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento per le spese correnti in generale, tre per quelle specifiche all'acquisto di beni e servizi e cinque esercizi per le spese in conto capitale). Essa, fino alla decorrenza dei termini per la prescrizione, non

comporta la decadenza del diritto del creditore: pertanto le somme eliminate, ove vengano richieste dal creditore, devono essere reiscritte in bilancio per essere pagate (articolo 36, legge di Contabilità Generale dello Stato).

Piano dei conti

Strumento di riferimento necessario per la rilevazione dei costi. Tali costi sono classificati secondo le caratteristiche fisico-economiche delle risorse (umane, strumentali e finanziarie).

Piano gestionale

Coincide con l'articolo (vedi supra).

Previsioni assestate

Previsioni risultanti dal provvedimento legislativo di assestamento del bilancio (vedi tale voce) (articolo 17, legge n. 468 del 1978).

Previsioni definitive

Previsioni stabilite dalla legge di bilancio modificate dalle variazioni, legislative e/o amministrative, intervenute nel corso dell'anno finanziario. Esse risultano dal Rendiconto generale dello Stato (Parte I -Conto del bilancio), che le illustra con riferimento alle previsioni della legge di bilancio.

Previsioni iniziali

previsioni risultanti dalla legge di bilancio.

Procedura di controllo dei disavanzi eccessivi

Procedura attraverso la quale la Commissione Europea verifica il rispetto dei parametri di convergenza stabiliti nel Trattato di Maastricht, con

particolare riguardo ai risultati di finanza pubblica. Si concretizza nella trasmissione semestrale di una serie di dati di finanza pubblica e di economia reale, sia di consuntivo che programmatici, che deve avvenire entro il 1° marzo e il 1° settembre di ogni anno secondo precise modalità indicate nel Regolamento comunitario n. 3605/93.

Prodotto interno lordo (P.I.L.)

Corrisponde alla produzione totale di beni e servizi dell'economia, diminuita dei consumi intermedi e aumentata delle imposte indirette sulle importazioni. Sotto altro profilo, il P.I.L. è pari alla somma dei valori aggiunti dei settori pubblico e privato, diminuita dei servizi imputati del credito e aumentata delle imposte indirette sulle importazioni. Si parla di P.I.L. ai prezzi di mercato quando gli importi sono espressi in termini di valori correnti, mentre ci si riferisce al P.I.L. a prezzi costanti quando si vuole enucleare la crescita reale, al fine di disporre di un indicatore dell'andamento della economia depurato dall'inflazione (vedi voce).

Progetto

Strumento operativo per il raggiungimento di uno o più obiettivi nell'ambito della realizzazione di un programma.

Progetto di Bilancio

Complesso delle previsioni annuali di entrata e di spesa redatte dalle Amministrazioni in termini di competenza e di cassa in base alla legislazione vigente.

Programma

Esposizione degli obiettivi e dei fini che si intendono perseguire.

Sotto il profilo contabile – con la nuova classificazione data alla struttura del bilancio – i Programmi rappresentano unità di classificazione del bilancio mediante le quali si realizzano concretamente le Missioni (vedi). Rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, per il perseguimento di predefiniti obiettivi. Di norma, sono specifici di ciascuna Amministrazione; in taluni limitati casi, sono condivisi tra più Amministrazioni. Ogni programma dovrebbe rappresentare un “outcome”, o almeno un “output” dell'Amministrazione.

Programmi finanziari

Pur rientrando nel novero dei Programmi definiti nell'ambito delle Amministrazioni centrali dello Stato, non sono rappresentati da attività operative svolte dai competenti centri di responsabilità, presso i quali sono allocati i relativi stanziamenti di bilancio, ma costituiscono mere operazioni di trasferimento delle predette risorse finanziarie ai rispettivi Enti destinatari (ad es. Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore, Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria, Missioni militari di pace, etc.).

Solo presso questi ultimi, dal relativo loro impiego, si avviano le attività operative e istituzionali volte al perseguimento delle finalità e degli obiettivi a cui sono destinate.

Provvedimenti collegati

Disposizioni legislative che accompagnano la legge finanziaria la quale non può introdurre nuove imposte, tasse e contributi. I citati provvedimenti permettono di realizzare una completa manovra finanziaria per il conseguimento degli obiettivi politici di Governo.

Provvedimenti legislativi di variazione al bilancio

modifiche alla legge di bilancio presentate dal Governo al Parlamento, nella forma di un apposito disegno di legge.

Tali modifiche possono riguardare:

- l'assestamento, ed in tal caso il Governo ha l'obbligo di presentarle entro il 30 giugno;
- ulteriori necessità, che il Governo può rappresentare entro il 31 ottobre.

Quadro generale riassuntivo

Approvato con apposito articolo della legge di bilancio e rappresenta la sintesi espositiva, redatta in termini di competenza e di cassa, degli aggregati di entrata e di spesa del bilancio annuale e dei relativi risultati differenziali (risparmio pubblico; indebitamento netto; saldo netto da finanziare; ricorso al mercato) (articoli 2 e 6 della legge n. 468 del 1978).

Quadro macroeconomico

Insieme di ipotesi coerenti sulla evoluzione dei principali aggregati di contabilità nazionale in relazione alle quali sono anche formulate le previsioni di bilancio.

Quadro tendenziale

Insieme delle previsioni, contenute nel DPEF, dei principali aggregati macroeconomici, le cui stime sono effettuate proiettando per il periodo considerato gli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni normative in essere al momento in cui la previsione viene effettuata.

Regolazioni contabili

Definizione contabile di partite debitorie e creditorie tra lo Stato ed altri soggetti giuridici con iscrizione del relativo importo nei rispettivi bilanci.

Regolazioni debitorie pregresse

Riguardano debiti insorti, e che occorre regolare, per forniture di beni e servizi avvenute in anni precedenti ed all'epoca non registrate in bilancio. I relativi oneri, da iscrivere nel bilancio dell'esercizio in cui si effettua la regolazione, incidono sul fabbisogno dello stesso esercizio relativo al settore statale (o al settore pubblico) solo nella misura in cui la regolazione avviene per contanti nei confronti di creditori esterni al settore (vedi fabbisogno complessivo).

Regole di copertura

Sono le modalità che debbono essere rispettate in occasione dell'emanazione di leggi che importino nuove o maggiori spese, ovvero minori entrate, in ottemperanza a quanto previsto dal comma 4 dell'articolo 81 della Costituzione. Gli *strumenti di copertura* previsti dall'articolo 11ter della legge n. 468 del 1978 sono:

- a) l'utilizzo degli accantonamenti iscritti nei fondi speciali;
- b) la riduzione di precedenti

autorizzazioni di spesa;

c) le variazioni che comportino nuove o maggiori entrate.

Relazione di cassa

Presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze al Parlamento entro febbraio, maggio, agosto e novembre di ogni anno. Essa concerne la stima del fabbisogno annuo del settore statale e del settore pubblico, cui si perviene attraverso appositi conti consolidati, nonché i risultati delle gestioni di cassa, per il periodo di riferimento, sia dei singoli enti costituenti i settori sia delle operazioni consolidate dei settori stessi (articolo 30, legge n. 468 del 1978). (VEDI "Conti della finanza pubblica").

Relazione generale sulla situazione economica del Paese

Presentata al Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle Finanze entro il mese di marzo dell'anno successivo a quello cui essa si riferisce. Dà conto, per il periodo di riferimento, dei risultati conseguiti dal sistema economico nelle sue principali componenti, di quelli della Finanza pubblica e di quelli del settore del lavoro.

Relazione illustrativa costi-risultati

Apposita sezione della nota preliminare al Rendiconto generale dello Stato nella quale si presenta l'analisi amministrativo-economica delle risultanze di consuntivo al fine di evidenziare i risultati concretamente ottenuti per ciascun servizio, programma e progetto (articolo 22 della legge n. 468 del 1978).

Relazione revisionale e programmatica

Presentata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze al Parlamento entro il mese di settembre di ogni anno unitamente al disegno di legge di bilancio, annuale e pluriennale, e a quello di legge finanziaria. Essa si articola in due sezioni:

- nella prima vengono esposti il quadro economico generale e gli indirizzi della politica economica nazionale, nonché esplicitate le coerenze e compatibilità di obiettivi, risorse, ed impegni finanziari previsti nel bilancio pluriennale dello Stato e dell'intero settore pubblico allargato;
- nella seconda si illustra il quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato e le variazioni delle nuove previsioni rispetto a quelle assestate dell'anno precedente (articolo 15, legge n. 468 del 1978).

Rendiconto generale dello Stato

Riassume e dimostra i risultati:

- della complessiva gestione svolta nell'anno finanziario, con distinto e simultaneo riferimento alle gestioni di competenza, di cassa e dei residui;
- delle variazioni intervenute nel patrimonio dello Stato per effetto della gestione del bilancio o anche per altre cause.

Esso, conseguentemente, si articola in due parti:

- Parte I: Conto del bilancio;
- Parte II: Conto generale del patrimonio.

Esso, con allegata la relazione della Corte dei conti, viene trasmesso dal Ministro dell'Economia e delle Finanze al Parlamento con apposito disegno di

legge entro il mese di giugno dell'anno successivo a quello cui esso si riferisce.

Residui attivi

Entrate accertate ma non incassate: costituiscono un credito dello Stato (vedi accertamenti e incassi).

Residui di nuova formazione

Residui, attivi o passivi, che vengono accertati nel Rendiconto dell'anno in cui è stato effettuato l'accertamento o l'impegno.

Residui di stanziamento

Riguardano stanziamenti di spese, in genere di conto capitale, che, non impegnate alla chiusura dell'esercizio, vengono tuttavia fatte transitare nel conto dei residui. Non costituiscono debiti per lo Stato.

Residui passivi

Spese impegnate ma non ancora pagate: costituiscono un debito dello Stato.

Retrocessioni di interessi

Restituzioni di interessi al bilancio dello Stato effettuate dalla Banca d'Italia relativamente alla quota degli stessi, maturati sui titoli di Stato in portafoglio, eccedente il tasso di remunerazione della riserva obbligatoria.

Reversale di incasso

Ordine dato al Tesoriere di introitare una determinata somma.

Riapertura

Termine con il quale si designa l'offerta di una nuova *tranche* di un medesimo titolo. Si adotta il sistema di riproporre un titolo avente le stesse caratteristiche finanziarie (tipo di cedola, tasso,

scadenza) attraverso più riaperture, al fine di raggiungere, per ogni emissione, un circolante sufficientemente elevato da garantirne la liquidità sul mercato secondario (vedi voce).

Riassegnazioni

Provvedimenti amministrativi di variazione al bilancio - attuati in forza di speciali disposizioni legislative - con i quali il Ministro dell'Economia e delle Finanze attribuisce a taluni capitoli di spesa somme in precedenza affluite in entrata. Se l'afflusso in entrata è successivo al 31 ottobre, la riassegnazione ai pertinenti capitoli di spesa avviene nel bilancio dell'anno successivo (articoli 5 e 17 della legge n. 468 del 1978).

Riassunti

Prospetti, posti a corredo di ciascuno stato di previsione della spesa, nei quali le autorizzazioni relative ad ogni unità previsionale di base sono riepilogate secondo l'analisi economica e funzionale.

Riconciliazione

Raccordo tra il budget (dati di *costo*) e il bilancio finanziario (dati di *spesa*) attraverso la rappresentazione delle poste rettificative ed integrative che esprimono le diverse modalità di contabilizzazione dei fenomeni di gestione.

Ricorso al mercato

Risultato differenziale tra il totale delle entrate finali ed il totale delle spese complessive (articolo 6, legge n. 468 del 1978). Esso esprime l'entità dell'indebitamento a medio e a lungo termine potenzialmente effettuabile

nell'anno di riferimento ed è determinato in sede previsionale dalla legge finanziaria, la quale precisa che esso concorre, con le entrate, a determinare le disponibilità per la copertura di tutte le spese da iscriverne nel bilancio annuale (articolo 11, legge n. 468 del 1978) (vedi "Accensione di prestiti").

Rientro depositi bancari

Riconduzione nella Tesoreria dello Stato delle disponibilità liquide detenute presso il sistema bancario da enti pubblici o comunque collegati alla finanza statale (articolo 40 della legge n. 119 del 1981 e decreto-legge n. 153 del 1984).

Rimborso del debito pubblico

Aggregato delle spese per l'estinzione dei prestiti contratti dallo Stato. Viene presentato alla approvazione parlamentare suddiviso in unità previsionali di base che comprendono spese aventi medesime finalità.

Rimborso di prestiti

Macro-aggregato che espone la quota parte del debito pubblico che viene rimborsata.

Risorse

Insieme dei mezzi umani, strumentali e finanziari necessari per lo svolgimento di attività connesse al raggiungimento di un fine istituzionale.

Riscossione

Costituisce la seconda fase della procedura di acquisizione delle entrate. E' il procedimento di acquisizione e realizzo dei crediti accertati.

Risparmio pubblico

Risultato differenziale tra il totale delle entrate tributarie ed extratributarie ed il totale delle spese correnti (legge 468/1978, art. 6. Con riferimento al bilancio pluriennale, esso costituisce, nel corso della gestione, il parametro per il riscontro di copertura delle nuove o maggiori spese correnti e per il rimborso di prestiti (vedi "bilancio pluriennale"). Esso può essere:

- positivo (entrate maggiori delle spese) ed allora misura la quota di risorse correnti destinabile al finanziamento delle spese in conto capitale;
- negativo (entrate minori delle spese) ed in tale caso identifica la quota delle spese correnti da soddisfare ricorrendo all'indebitamento.

Riferito ai conti consolidati della Pubblica Amministrazione e del Settore Pubblico Allargato esso misura quando è positivo (avanzo corrente) la quota di risparmio generata, quando è negativo (disavanzo corrente) la quota di risparmio assorbita dai settori intestatari dei conti.

Risultati differenziali

Il Bilancio dello Stato ne evidenzia nel quadro generale riassuntivo quattro: il risparmio pubblico, il saldo netto da finanziare (o da impiegare), l'indebitamento o l'accreditamento netto ed il ricorso al mercato (vedi tali voci).

Ruolo di spese fisse

Mezzo di pagamento delle spese fisse - quali stipendi, pensioni, fitti, ecc. - ed in genere di quelle di importo e scadenze predeterminati.

Saldo della Tesoreria

Avanzo o disavanzo della gestione di Tesoreria derivante dalla somma delle operazioni gestionali della Cassa Depositi e Prestiti Società per azioni (C.D.P. S.p.A.), delle Aziende autonome dello Stato e delle altre operazioni di Tesoreria.

Saldo netto da finanziare o da impiegare

Risultato differenziale delle operazioni finali, rappresentate da tutte le entrate e le spese, escluse le operazioni di accensione e rimborso di prestiti. Con riferimento al bilancio pluriennale costituisce, nel corso della gestione, il parametro per il riscontro di copertura delle nuove o maggiori spese di conto capitale (vedi "bilancio pluriennale").

Servizi

Insieme delle attività (finali e strumentali) poste in essere da una struttura organizzativa per la realizzazione di un obiettivo. Mediante la produzione e l'erogazione di servizi, l'organismo pubblico provvede al soddisfacimento della domanda di bisogni pubblici.

Se.S.D.

Servizio Studi Dipartimentale della Ragioneria Generale dello Stato, istituito dal comma 476 dell'articolo 1 della legge 296/2006 (legge finanziaria per il 2007), al fine di assicurare il necessario raccordo con la Commissione Tecnica per la Finanza Pubblica (vedi voce corrispondente). Ha competenza, altresì, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, di analisi economica nell'ambito della finanza pubblica e di messa a regime

del programma di revisione e valutazione della spesa pubblica.

Settore pubblico

Aggregato costituito dal settore statale, dalle Regioni, Comuni, Province e relative aziende di servizi, dagli enti pubblici non economici, dalle Aziende sanitarie locali e Aziende ospedaliere e dagli enti portuali (articoli 25 e 30 della legge n. 468 del 1978) (vedi "Settore statale").

Settore statale

Aggregato che comprende la gestione di cassa e di Tesoreria del bilancio dello Stato. Su questo conto impattano, anche, i flussi di incassi e pagamenti assoggettati alla normativa sulla tesoreria unica. Il relativo fabbisogno è, per prassi, indicato al netto dei debiti pregressi. Il fabbisogno lordo del settore statale (comprensivo, cioè, di detti debiti), individua l'ammontare delle risorse nette acquisite a copertura dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Sistema di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni

Sistema basato su rilevazioni analitiche per centri di costo previsto dal Tit. III D. Leg.vo n. 279/1997 e allegata Tab. B e successive modificazioni. Consente il collegamento delle risorse impiegate con i risultati conseguiti e con le connesse responsabilità dirigenziali.

Situazione del debito pubblico

Illustrazione trimestrale dello indebitamento statale realizzata in allegato al conto riassuntivo del Tesoro (vedi tale voce).

Situazione della Banca d'Italia

Situazione patrimoniale mensile dell'Istituto di emissione allegata al Conto riassuntivo del Tesoro (vedi tale voce).

Situazione della Banca d'Italia

situazione patrimoniale mensile dell'Istituto di emissione allegata al Conto riassuntivo del Tesoro (vedi tale voce).

Situazione del Tesoro

E' determinata mensilmente dall'importo complessivo delle attività (fondo di cassa più crediti di Tesoreria) e delle passività (debiti di Tesoreria) (vedi tali voci).

Situazione di bilancio

Illustrazione mensile delle modificazioni intervenute, per atti legislativi e/o amministrativi, a carico delle previsioni autorizzate con la legge di bilancio. Essa è allegata al Conto riassuntivo del Tesoro (vedi tale voce).

Slittamenti

Quote di fondi speciali, o di capitoli specifici di spesa, non utilizzate entro il termine dell'anno finanziario: costituiscono una forma particolare di economia "provvisoria" di spesa in quanto possono essere riutilizzate anche nell'anno successivo, a condizione che entro tale anno entri in vigore il relativo provvedimento legislativo di spesa, alla cui copertura esse sono destinate (articolo 11 bis, legge n. 468 del 1978).

Sospeso di Tesoreria

Pagamento del Bilancio, o di altro soggetto, eseguito dalla Tesoreria ed in

attesa di ricevere imputazione contabile in bilancio.

Sovvenzioni del Tesoro all'Ente Poste S.p.A.

Fanno parte delle operazioni che costituiscono i "crediti di Tesoreria" e, più particolarmente, riguardano le somministrazioni di fondi effettuate dalla Tesoreria a favore dell'Ente Poste per l'esecuzione:

- dei pagamenti, a carico del Bilancio dello Stato e delle Aziende autonome, da effettuarsi fuori dei capoluoghi di provincia;
- dei pagamenti delle pensioni INPS;
- dei pagamenti riguardanti il servizio vaglia, i risparmi ed i conti correnti postali.

(Gli introiti di queste ultime operazioni, affluendo su appositi conti correnti di Tesoreria, costituiscono "debiti di Tesoreria") (vedi "debiti di Tesoreria" e "crediti di Tesoreria").

Revisione della spesa pubblica (Spending Review)

Processo finalizzato al miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica, mediante il ridimensionamento dell'incidenza dei fattori di crescita inerziali ed il conseguente recupero di margini di manovra per una differente allocazione delle risorse. In estrema sintesi, l'obiettivo perseguito è quello di migliorare la qualità della finanza pubblica.

Spesa

Esborso monetario legato all'acquisizione delle risorse.

Spesa storica incrementale (criterio della)

Criterio, espressamente abrogato dalla legge n. 94 del 1997, che comportava che la formazione del nuovo bilancio si fondasse sull'assunta indispensabilità delle risorse finanziarie autorizzate per l'anno precedente, adeguandole, del caso, all'evoluzione della situazione economica (in genere secondo il tasso di inflazione programmato). Secondo tale criterio, la formulazione delle previsioni prescindeva da ogni valutazione sui programmi di intervento e da verifiche sulle congruenze delle risorse rispetto ai risultati. Con il suo abbandono si pongono le basi per una riconsiderazione del processo di bilancio in termini di costi-benefici e di costi-risultati.

Spese complessive

Rappresentano la sommatoria delle spese finali e di quelle per il rimborso di prestiti (vedi tali voci).

Spese correnti

Sono le spese destinate alla produzione ed al funzionamento dei vari servizi statali, nonché alla redistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi. Sono suddivise in unità previsionali di base relative alle spese di funzionamento, a quelle per interventi e a quelle per trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi

Spese differite

Oneri a carattere pluriennale che, nella forma di spese in annualità e a pagamento differito, comportano l'iscrizione in bilancio di uno o più limiti di impegno; l'iscrizione in bilancio di ogni limite si estende ad un

numero di esercizi pari alle annualità da pagare. Tale iscrizione non presenta alcun collegamento temporale con la effettiva realizzazione delle opere che vengono finanziate, in tutto (capitale più interessi) o in parte (solo concorso negli interessi), con questa tecnica di bilancio.

Spese di funzionamento

Tale aggregato, oggetto di approvazione parlamentare, ricomprende gli oneri necessari al mantenimento della struttura del centro di responsabilità amministrativa. Le componenti delle spese di funzionamento sono esposte, di norma, ai soli fini conoscitivi - come le spese di personale e quelle per acquisto di beni e servizi - salvi i casi in cui le speciali caratteristiche della spesa ne rendano necessaria l'articolazione in ulteriori unità previsionali di base.

Spese discrezionali

Rappresentano una voce per le determinazioni delle previsioni di spesa e/o le loro variazioni. Trattasi di stanziamenti non prefissati legislativamente, la cui copertura non è rappresentata da specifici "mezzi per farvi fronte", ma dall'equilibrio complessivo fissato dalla legge di bilancio e in coerenza con i vincoli di finanza pubblica.

Spese d'ordine

Oneri connessi con l'accertamento e la riscossione delle entrate (vedi "elenchi" e "fondi di riserva").

Spese finali

Sono date dalla sommatoria dei primi due titoli del bilancio di spesa (spese correnti e spese in conto capitale).

Rappresentano le somme necessarie alla amministrazione per perseguire i propri scopi o fini istituzionali. Si definiscono, per contro, "strumentali" le operazioni di spesa per il rimborso di prestiti (titolo III) (vedi "saldo netto da finanziare").

Spese impreviste

Oneri di carattere imprevedibile cui occorre necessariamente e tempestivamente provvedere e che non impegnano il bilancio in futuro con carattere di continuità, ed ai quali si provvede mediante prelievi da apposito fondo di riserva (vedi "elenchi" e "fondi di riserva").

Spese in conto capitale

Individuano tutte le spese che incidono direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale nazionale. Sono esposte in bilancio in unità previsionali di base che comprendono partite attinenti agli investimenti diretti e indiretti, le partecipazioni azionarie, i conferimenti nonché le operazioni per concessione di crediti.

Spese obbligatorie

Oneri di natura inderogabile e indifferibile iscritti su capitoli specificamente, nonché tassativamente, individuati per ciascun Ministero nell'apposito "elenco" (n. 1) allegato allo stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze. Eventuali deficienze degli stanziamenti di bilancio vengono fronteggiate con lo specifico fondo di riserva (vedi "elenchi" e "fondi di riserva").

Spese per il funzionamento degli organi dello Stato

Spese sostenute per lo svolgimento dell'attività ed il funzionamento degli organi dello Stato dotati di autonomia gestionale.

Spese per interventi

Aggregato di spese correnti destinate all'esterno dell'Amministrazione.

Questo è articolato in unità previsionali di base, secondo le rispettive finalità delle spese, sottoposte ad approvazione parlamentare.

Spese per investimenti

Aggregato che espone gli investimenti dello Stato. E' ricompreso nelle spese in conto capitale e ne rappresenta la quasi totalità. Viene presentato all'approvazione parlamentare secondo le unità previsionali di base che lo compongono. Ai fini conoscitivi le unità esplicitano le partite relative agli investimenti diretti e indiretti, alle partecipazioni azionarie e ai conferimenti nonché ad operazioni per concessione di crediti.

Spese ripartite

Oneri a carattere pluriennale la cui iscrizione in bilancio è collegata temporalmente alla realizzazione delle opere finanziate.

Spread

Differenziale tra due tassi di interesse, che può essere o riscontrato sul mercato, come lo spread tra titoli omologhi emessi da Paesi differenti (spread B.T.P. a 10 anni-Bund tedesco decennale), o applicato ad un tasso di riferimento per fissare il valore della cedola nei titoli a tasso variabile (ad

esempio, i C.C.T. più recenti hanno una cedola che si determina sul tasso dei B.O.T. a sei mesi più uno spread dello 0,15%).

Stanziamento di competenza (o di cassa)

Somma iscritta in bilancio relativa a entrate o spese. Rappresenta, con riferimento all'esercizio, rispettivamente, l'ammontare indicativo degli accertamenti (o degli incassi) realizzabili ed il limite massimo degli impegni (o dei pagamenti) effettuabili.

Stime di cassa del bilancio

Rappresentano l'andamento probabile, in termini di effettivi incassi e pagamenti annuali, delle autorizzazioni di cassa iscritte in bilancio. Esse vengono utilizzate ai fini della elaborazione delle stime di fabbisogno e indebitamento elaborate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Swap

Contratto con il quale si concorda uno scambio di flussi finanziari secondo determinate modalità. Può riguardare i tassi di interesse (ad esempio, scambio di un tasso fisso con uno variabile) o le valute (scambio di pagamenti in valute differenti) ed è utilizzato per ottimizzare le condizioni di finanziamento ottenibili da un emittente anche su mercati dove non gode di posizioni particolarmente vantaggiose.

Titoli di bilancio

Rappresentano la più ampia aggregazione delle operazioni di entrata e di spesa. Le entrate si articolano in quattro titoli:

- tributarie;

- extratributarie;
- alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti;
- accensione di prestiti.

Le spese in tre titoli:

- correnti (o di funzionamento, per interventi e per trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi);
- in conto capitale (o di investimento);
- rimborso di prestiti.

Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi

Aggregato delle spese per pensioni provvisorie (ancora direttamente a carico del bilancio dello Stato) e per alcuni oneri connessi all'interruzione del rapporto di impiego, quali le indennità di licenziamento o in luogo di pensione, oppure le quote da erogare a fondi previdenziali integrativi.

Trattato di Maastricht

Trattato sull'Unione Europea firmato a Maastricht il 7.2.1992, contenente disposizioni che modificano il Trattato di Roma istitutivo della C.E.E. ed i Trattati istitutivi della C.E.C.A. e dell'Euratom, nonché disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune e alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. La parte III del Trattato sulla U.E. riguarda l'Unione Economica e Monetaria (U.E.M.). Il Trattato individua i principali obiettivi economici e monetari da perseguire per la progressiva realizzazione dell'Unione Europea. Alcuni di questi riguardano la situazione della finanza pubblica. Vi sono considerati negativamente tutti quei comportamenti che, favorendo agevolazioni al settore

pubblico e ponendosi al di fuori di una corretta logica di mercato, possono indurre i governi a trascurare i principi di una corretta gestione finanziaria e mettere a rischio, attraverso disavanzi pubblici eccessivi, il controllo dell'inflazione ed il contenimento del debito pubblico.

Tributi

Costi sostenuti per il pagamento di imposte e tasse.

Uffici di livello dirigenziale generale

Strutture organizzative dirette da un Dirigente generale di livello B o di livello C.

Unità previsionale di base

Unità elementare di bilancio, sia per l'entrata che per la spesa, oggetto di approvazione parlamentare. E' riferibile ad un unico centro di responsabilità amministrativa ed è determinata con riferimento ad una specifica area omogenea di attività in cui si articolano le competenze istituzionali di ciascun Ministero. Con riferimento alle spese, l'unità di voto parlamentare corrisponde ai macroaggregati (ad es. funzionamento, interventi, etc.) (vedi Macroaggregati).

Vaglia del Tesoro

Titoli contabili con i quali viene pagata da una Tesoreria la somma che è stata versata in un'altra da un'Amministrazione pubblica.

Tali titoli fanno parte dei "debiti di Tesoreria".

Variazioni compensative

Istituto della contabilità pubblica che prevede la possibilità di trasferire

somme da un capitolo ad un altro, nell'ambito della medesima unità previsionale di base, lasciando inalterato il totale della spesa, consentendo, nel contempo, una gestione più flessibile del bilancio.

Variazioni incrementative

Istituto della contabilità pubblica che prevede la possibilità di allocare nuove somme a favore di stanziamenti di spesa, a fronte di un incremento di uno o più stanziamenti di entrata.

Versamento o incasso

Costituisce l'ultima fase del procedimento di acquisizione delle entrate.

E' l'introito, presso le Tesorerie provinciali dello Stato, dei crediti accertati e riscossi.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>