

Allegato I

Rapporto sullo stato di attuazione
della riforma della contabilità
e finanza pubblica

PAGINA BIANCA

PREMESSA	<i>Pag.</i>	13
Riquadro: Le modifiche alla legge n. 196 del 2009		
1. IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA	»	18
1.1 L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche		
Introduzione		
L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle regioni e degli enti locali		
L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali		
1.2 La banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche		
Introduzione		
L'attività per la realizzazione della banca dati nel corso del 2010		
Le ulteriori attività da porre in essere		
L'accesso alle banche dati e la pubblicità degli elementi informativi		
1.3 Il nuovo ciclo e gli strumenti della programmazione finanziaria		
La Decisione di finanza pubblica		
Gli allegati alla Decisione di finanza pubblica: la nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali		
Gli allegati alla Decisione di finanza pubblica: le relazioni programmatiche per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e le relazioni sullo stato di attuazione delle leggi pluriennali		
2. LE NOVITÀ DELLA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA ED IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO	»	41
2.1 La legge di stabilità		
Introduzione		
Il disegno di legge di stabilità		
La nota tecnico-illustrativa al disegno di legge di stabilità		

2.2 La legge di bilancio		
Introduzione		
La nuova struttura del bilancio dello Stato		
Le note integrative e gli altri prospetti allegati agli stati di previsione della spesa		
Il budget triennale 2011/2013		
2.3 Le note integrative del bilancio di previsione ed il decreto legislativo n. 150/2009		
2.4 Il rendiconto generale dello Stato		
Le note integrative al rendiconto generale dello Stato 2009		
L'«eco rendiconto»		
3. L'ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA	Pag.	55
3.1 L'istituzione e la disciplina dell'attività dei nuclei di analisi e valutazione della spesa		
3.2 L'ulteriore attività svolta nel corso del 2010		
4. IL CONTROLLO E MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI	»	59
4.1 L'attività di controllo e monitoraggio da parte del Ministero dell'economia e delle finanze		
Le relazioni ed i rapporti di monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica		
La definizione degli schemi, dei tempi e delle modalità di acquisizione delle informazioni e dei dati di base delle operazioni di partenariato pubblico-privato		
Il controllo sulle amministrazioni pubbliche		
4.2 La copertura finanziaria delle leggi		
La predisposizione della relazione tecnica in attuazione dell'articolo 17 della legge n. 196/2009		
La definizione delle clausole di monitoraggio e salvaguardia		
5. LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA	»	70
5.1 La definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi		
5.2 La gestione delle disponibilità liquide del Ministero dell'economia e delle finanze		
5.3 La programmazione finanziaria		
6. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE	»	74
6.1 La delega per la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche (articolo 30, comma 8 e 9)		

-
- 6.2 La delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa (articolo 42)
- 6.3 La delega per la riforma ed il potenziamento dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa (articolo 49)
- 6.4 La delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40)
- 6.5 La delega al Governo per l'adozione in un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (articolo 50)

APPENDICI	<i>Pag.</i>	81
Appendice A		
Appendice B		
ALLEGATI	»	95

PAGINA BIANCA

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 4.1-1 Prospetto di sintesi delle principali misure con impatto sul 2010 – risultato monitoraggio (in milioni di euro)

Tabella appendice B1 – Decreto Legge n. 185/08, Art.15, commi 1-12 (in milioni di euro)

Tabella appendice B2 – Decreto legge N. 185/08, ART.15, COMMI 1-12 relazione tecnica originaria andamento di cassa (in milioni di euro)

Tabella appendice B3 – Decreto legge N. 185/08, ART.15, COMMI 1-12 stima degli effetti negativi di gettito conseguenti ai maggiori valori fiscalmente deducibili (cassa in milioni di euro)

Tabella appendice B4 – Effetti detrazione 55% (in milioni di euro)

Tabella appendice B5 – Decreto Legge n. 78 del 1 luglio 2009, Art. 23 effetti di cassa secondo la RT (in milioni di euro)

Tabella appendice B6 – Decreto Legge n. 78 del 1 luglio 2009, Art. 23 effetti di cassa secondo nuova Stima (in milioni di euro)

Tabella appendice B7 – Decreto Legge n. 78 del 1 luglio 2009, Art. 23 differenza positiva rispetto alla RT (in milioni di euro)

PAGINA BIANCA

PREMESSA

L'articolo 3 della legge 31 dicembre 2009 n. 196 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta al Parlamento un rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, evidenziando in particolare le attività volte alla realizzazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche ed il collegamento tra la nuova struttura del bilancio e la nuova organizzazione delle amministrazioni pubbliche conseguente all'attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15 e del relativo decreto 27 ottobre 2009, n. 150 (Disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni). Nel rapporto si deve dar conto dello stato di attuazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli altri enti territoriali, come stabilito dalla lettera b) del comma 2 dell'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sostituito dell'articolo 2, comma 6, lettera b), della legge n. 196/2009.

Nel testo originario della legge di contabilità e finanza pubblica, questo documento si sarebbe dovuto allegare alla Relazione sull'economia e la finanza pubblica (da presentare alle Camere il 15 aprile di ogni anno). Con la modifica della legge n. 196 del 2009, adottata in conseguenza delle nuove regole stabilite dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, il Rapporto viene allegato al Documento di economia e finanza (DEF).

Il presente Rapporto riguarda gli atti e le azioni poste in essere nel corso dell'anno 2010. In taluni casi vengono riportate alcune attività realizzate nei primi mesi del 2011. Di queste ultime si darà pieno conto nel Rapporto che verrà presentato il prossimo anno.

* * *

Il 2010 è stato il primo anno di attuazione di una riforma complessa, caratterizzata da un elevatissimo numero di adempimenti a carico delle amministrazioni statali ed in particolare della Ragioneria generale dello Stato, che vi ha fatto fronte con le risorse umane e strumentali esistenti.

La novità e complessità degli adempimenti ed il numero di soggetti pubblici coinvolti (si pensi, ad esempio, all'avvio della costituzione della Banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche o al processo di analisi e valutazione della spesa) ha comportato la necessità di intraprendere, fin dai primi mesi del 2010, un intenso lavoro preparatorio basato su attività di studio, analisi, seminari, contatti informali tra le amministrazioni coinvolte, comitati e gruppi di lavoro. Si è trattato di attività necessarie all'attivazione del percorso di realizzazione degli adempimenti previsti dalla legge n. 196 ed indispensabili ai fini di una corretta realizzazione della riforma. Di tali atti si dà conto nel presente Rapporto. Il prodotto di queste attività preliminari, svolte dai diversi uffici dell'Amministrazione, troverà, per la maggior parte, realizzazione effettiva nel corrente anno e negli anni a venire.

L'anno 2010 è stato inoltre un anno di transizione e di sperimentazione delle novità introdotte dalla legge di riforma, come del resto previsto dallo stesso legislatore. Alcune norme

contenute nella legge sono infatti applicabili solo per il 2010. Si pensi, ad esempio, a quanto previsto dall'articolo 52 della legge 196, il quale rinvia al 2011 l'applicazione delle norme contenute nell'articolo 12 della stessa legge, concernenti la Relazione sull'Economia e la Finanza pubblica (REF), stabilendo per l'anno 2010 un regime transitorio che prevede la presentazione della REF nei termini e secondo i criteri previsti dall'abrogata legge n. 468/1978.

Sul processo di applicazione della riforma di contabilità - ed in particolare per ciò che riguarda il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio - hanno inciso, in questo primo anno, altri due aspetti di cui è necessario tenere conto. Innanzi tutto la crisi economico-finanziaria della scorsa primavera, determinata dal caso della Grecia, ha comportato la decisione del Governo di anticipare all'inizio dell'estate la manovra di finanza pubblica 2011-2013 (decreto-legge n. 78/2010 convertito nella legge n. 122), allo scopo di garantire una maggiore stabilità delle finanze pubbliche e di tracciare una linea di rientro per deficit e debito concordata in sede europea. Questa scelta ha determinato delle inevitabili conseguenze sul processo di formazione della Decisione di finanza pubblica definito dalla legge di riforma.

Allo stesso tempo, la crisi finanziaria ha reso maggiormente evidente in sede europea la necessità di una complessiva revisione dei meccanismi e delle procedure che presidono al governo economico dell'Unione. A tal fine sono stati rivisti ed ampliati dalle Istituzioni comunitarie i contenuti previsti dal Codice di condotta per l'Aggiornamento del Programma di Stabilità e Crescita (PSC) ed è stato introdotto il cosiddetto "semestre europeo": una procedura organica volta al coordinamento ex ante delle politiche economiche e di bilancio dei diversi Stati membri. La decisione europea ha determinato la presentazione di un disegno di legge¹ d'iniziativa parlamentare, volto alla revisione della legge 196, definitivamente approvato nei primi giorni di aprile del 2011. Con esso si procede ad una significativa revisione dei documenti e del ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio (vedi riquadro successivo). Nel valutare dunque le modalità di attuazione della legge n. 196 nel corso del 2010 è necessario considerare anche quest'ultimo, non marginale, aspetto.

* * *

Il presente Rapporto si compone di sei parti.

Nella prima (Il Governo Unitario della finanza pubblica) si dà conto dell'attività finalizzata all'emanazione dei decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche. Vengono analizzati gli atti e le attività poste in essere nel 2010 e diretti alla costituzione di una banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), contenente i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, le operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione concreta della legge di contabilità e finanza pubblica. In particolare sono riportate le informazioni relative all'istituzione, alle modalità di funzionamento e di alimentazione della banca dati, alle modalità di accesso ai dati da parte delle pubbliche

¹ Si tratta dell'AC 3921, poi AS 2555, concernente: "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".

amministrazioni coinvolte. Sono quindi riportate le iniziative adottate nel corso del 2010 dal Ministero dell'economia e delle finanze per garantire l'accessibilità dei contenuti della manovra di finanza pubblica e migliorare il regime di pubblicità ad essi riservato, così come previsto dall'articolo 6, comma 2, legge n. 196 del 2009. Infine si espongono le attività svolte in sede di prima attuazione della legge n. 196/09 per quanto attiene ai criteri di predisposizione dei principali strumenti di programmazione. Si individuano gli aspetti salienti della Nota metodologica, allegata alla Decisione di Finanza pubblica, i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali, nonché quelli relativi alle Relazioni programmatiche per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato predisposte dai Ministeri interessati.

Nella seconda parte si relaziona sulle novità ed i criteri di predisposizione della manovra di finanza pubblica. Si analizzano gli aspetti innovativi della nota integrativa al Rendiconto Generale dello Stato, l'“Eco rendiconto” ed il collegamento tra la riforma della legge di contabilità ed il decreto legislativo n. 150/2010 (cosiddetta riforma Brunetta).

Nella terza parte si dà conto delle attività poste in essere a seguito della istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali. Questa attività, ai sensi della legge n. 196, deve realizzarsi attraverso la collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle amministrazioni centrali dello Stato. Detta collaborazione trova attuazione nell'ambito di appositi Nuclei di analisi e valutazione della spesa. Nel 2010 si sono completate le procedure connesse alla costituzione dei Nuclei ed all'individuazione dei relativi componenti, attraverso appositi decreti ministeriali.

Nella quarta parte vengono rendicontate le attività dirette a rafforzare le procedure di controllo e monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica, cui la nuova legge di contabilità riserva un intero titolo, attribuendo compiti e responsabilità, definendo procedure e introducendo nuovi strumenti funzionali allo svolgimento di tali attività. Si analizza, poi, lo stato di attuazione dell'articolo 17 in materia di coperture finanziarie delle leggi. In particolare, si approfondisce l'esame della modalità di definizione della clausola di monitoraggio e salvaguardia (commi 1 e 12), nonché delle tecniche di redazione della relazione tecnica.

Nella quinta parte si esaminano gli atti e le attività poste in essere in attuazione degli articoli 44, 46 e 47, in materia di Tesoreria degli enti pubblici e programmazione dei flussi di cassa.

Nella sesta ed ultima parte, si evidenzia lo stato di attuazione di cinque delle sette deleghe legislative contenute nella legge n. 196/2009. Le deleghe sull'armonizzazione dei bilanci pubblici, come già ricordato, sono oggetto di trattazione separata nella prima parte del Rapporto.

In appendice A è riportato il quadro degli adempimenti per l'attuazione della legge n. 196/2009, trasmesso al Parlamento in ottemperanza dell'Ordine del giorno n. 9/02936-A/120².

² L'ordine del giorno 9/02936-A/120 (primo firmatario On. Antonio Leone) è stato presentato e discusso presso l'Assemblea della Camera dei deputati il 16 dicembre 2009 durante i lavori sul progetto di legge di bilancio. Con l'ordine del giorno s'impegnava il Governo: “ad illustrare alle Camere come intenda procedere per dare attuazione alle diverse fasi previste dalle nuove procedure per il

In appendice B, con riguardo al monitoraggio degli effetti finanziari delle misure tributarie previsto dall'articolo 14, comma 5, è contenuto il dettaglio tra le differenze tra le quantificazioni contenute nelle relazioni tecniche originarie delle misure introdotte, aventi impatto sul 2010, e il dato ex post ovvero la nuova stima sulla base di più aggiornati elementi ricavati dalle banche dati dell'anagrafe tributaria.

In allegato al Rapporto sono presentati i decreti ministeriali e gli altri provvedimenti amministrativi adottati nel corso dell'anno appena trascorso. Tutte le circolari del Dipartimento del Tesoro e della Ragioneria generale dello Stato sono rinvenibili nelle pagine del sito internet del Ministero dell'economia e delle finanze. Ad ogni buon conto, all'interno del rapporto sono riportati i link dove rinvenire i richiamati documenti.