



Garantire la corretta programmazione
e la rigorosa gestione
delle risorse pubbliche

LA LEGGE DI CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA

Legge n. 196 del 31 dicembre 2009

2008

2009

2010

2011



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Servizio Studi

La legge di contabilità e finanza pubblica

Legge n. 196 del 31 dicembre 2009

Roma, gennaio 2010

Gli aspetti principali

La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, **legge n. 196 del 31 dicembre 2009**, nasce dalla necessità di adeguare il contesto normativo e le regole che presiedono al governo della finanza pubblica e alla gestione del bilancio alle esigenze scaturite dall'adesione dell'Italia all'Unione monetaria, dall'evoluzione del sistema economico e dal nuovo assetto istituzionale tra Stato ed Enti decentrati.

La nuova legge è destinata ai soggetti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche, definito, secondo le regole di contabilità nazionale, dall'Istat. Si estende così il perimetro di riferimento della legge n. 468 del 1978 (ora abrogata) e si stabilisce un quadro normativo unico e coerente per tutti i soggetti che compongono tale aggregato.

Il governo unitario della finanza pubblica

Una delle principali novità riguarda **la delega per l'armonizzazione degli schemi di bilancio e dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche e l'istituzione di una banca dati unitaria** che dovrà raccogliere le informazioni di bilancio e gestionali degli stessi soggetti. La disponibilità di informazioni tempestive e facilmente confrontabili, in quanto non bisognose di complesse procedure di raccordo, **faciliterà anche l'attività di monitoraggio e controllo della evoluzione dei conti pubblici**.

Il nuovo ciclo della programmazione e le procedure di definizione dei relativi strumenti prevedono un più ampio coinvolgimento di tutti i livelli di governo nella individuazione delle politiche di bilancio e un più articolato raccordo tra queste e gli obiettivi assunti in sede comunitaria. Sono rivisti, in particolare, i termini di presentazione, i contenuti dei singoli documenti, nonché gli attori coinvolti nella loro predisposizione. **La programmazione finanziaria e di bilancio è orientata al medio termine**, attraverso una effettiva programmazione triennale delle politiche, degli obiettivi e delle risorse, nonché una maggiore attenzione alle grandezze strutturali del bilancio.

Il controllo della finanza pubblica e la qualità della spesa

Ai fini del potenziamento degli strumenti di **controllo della finanza pubblica** è resa istituzionale la prassi fino ad oggi adottata della copertura di ciascuna nuova iniziativa legislativa sui tre saldi (saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, saldo di cassa e indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni), rendendo coerente l'attuazione dell'obbligo costituzionale di copertura con i criteri e i parametri adottati in sede comunitaria, nonché resa più stringente ed automatica la clausola di salvaguardia introdotta con il decreto legge n. 194 del 2002.

La nuova legge **contribuisce a rafforzare i meccanismi e gli strumenti per il controllo quantitativo e qualitativo della spesa**. Un maggior orientamento alla misurazione e alla valutazione dei risultati viene perseguito attraverso la previsione, per le amministrazioni centrali dello Stato, di un programma di analisi e valutazione della spesa da

realizzarsi anche attraverso la costituzione di appositi nuclei di analisi e valutazione.

Sono infine introdotte norme per conseguire una migliore programmazione finanziaria ai fini dell'efficiente gestione del debito e delle disponibilità liquide presso la Tesoreria.

La trasparenza

Sono **migliorati i contenuti informativi dei documenti programmatici di finanza pubblica** attraverso previsioni di entrata e di spesa articolate per sottosectori, redazione di note esplicative delle metodologie di costruzione dei tendenziali, redazione di allegati informativi sull'efficacia delle manovre di finanza pubblica e sul monitoraggio in corso d'anno delle entrate, delle spese e del fabbisogno del settore statale.

I documenti di bilancio, sia in fase di previsione che di rendicontazione, sono anch'essi arricchiti da un ampliamento delle informazioni in essi contenute e sono affiancati da ulteriori e specifici documenti nel corso dell'anno. Le maggiori informazioni disponibili potranno consentire al Parlamento di svolgere con maggior consapevolezza il proprio ruolo di indirizzo potendo disporre anche di informazioni sull'effettivo impiego delle risorse negli esercizi precedenti e sui risultati raggiunti.

E'istituzionalizzata, per il bilancio dello Stato, la **classificazione per missioni e programmi**. **Questi ultimi diventano le nuove unità di voto parlamentare**. Anche la gestione è maggiormente orientata al conseguimento degli obiettivi delle politiche pubbliche; la realizzazione di ciascun programma è previsto venga affidata ad un unico responsabile.

Le deleghe

La riforma verrà completata con l'attuazione di alcune deleghe contenute nel testo della legge¹. Esse riguardano l'armonizzazione dei bilanci pubblici, il potenziamento dei sistemi di controllo e delle attività di analisi e valutazione della spesa, la razionalizzazione delle procedure di spesa relative al finanziamento delle spese in conto capitale, il completamento della riforma del bilancio dello Stato e il passaggio alla redazione del bilancio in termini di sola cassa previo un congruo periodo di sperimentazione. E' prevista anche l'adozione di un testo unico, innovativo, in materia di contabilità di Stato e di tesoreria.

Il governo unitario della finanza pubblica

1. L'armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche

Uno dei punti fondamentali della riforma di contabilità e finanza pubblica è **la previsione di una delega al Governo per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di**

¹ Per un elenco completo delle deleghe e dei loro contenuti si veda l'appendice.

bilancio delle amministrazioni pubbliche (articolo 2). Il governo unitario della finanza pubblica richiede, quale presupposto essenziale, che le informazioni relative al bilancio dei diversi enti che compongono l'aggregato delle amministrazioni pubbliche siano omogenee, facilmente raccordabili e tempestivamente disponibili. Ciò presuppone che esse siano rilevate e rappresentate secondo uno schema condiviso, ispirato agli stessi principi contabili. In questa direzione, la delega prevede l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato.

I sistemi e gli schemi di bilancio dovranno essere raccordabili con quelli adottati in ambito europeo ai fini della procedura per disavanzi eccessivi e coerenti con la classificazione economica e funzionale individuata dagli appositi regolamenti comunitari (COFOG). Quest'ultima disposizione garantisce un più trasparente e tempestivo raccordo con le finalità della spesa e le politiche pubbliche, rappresentate dalle missioni e dai programmi.

Per rafforzare la valutazione economica dell'operato dell'amministrazione pubblica è previsto l'affiancamento alla contabilità finanziaria di un **sistema di contabilità economico-patrimoniale**, nonché la definizione di un apposito **sistema di indicatori di risultato**.

Completa il quadro informativo l'adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende e società controllate. Per le **amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica** si dovrà definire una tassonomia per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio ai fini del raccordo con quanto previsto per gli altri enti.

L'armonizzazione dei sistemi e degli schemi di bilancio è prevista, con i medesimi principi e criteri direttivi, anche per le regioni e per gli enti locali. La legge n. 42 del 2009 di attuazione del federalismo fiscale è stata infatti novellata nella parte concernente l'armonizzazione dei bilanci al fine di garantirne la coerenza con le disposizioni introdotte dalla legge di riforma di contabilità per tutte le altre amministrazioni pubbliche. Per gli enti territoriali le procedure da seguire saranno quelle stabilite dalla citata legge n. 42.

La riforma prevede, inoltre, l'istituzione di un Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche diverse dagli enti territoriali che ha il compito di predisporre i decreti legislativi di armonizzazione. Il Comitato opererà in reciproco raccordo con la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009, in modo da garantire il necessario coordinamento con il processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali.

In coerenza con il principio di armonizzazione dei bilanci pubblici è prevista **l'istituzione di una banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche** (articolo 13). La banca dati consentirà un più agevole consolidamento e monitoraggio dei dati di finanza pubblica, l'acquisizione di informazioni per dare attuazione al federalismo fiscale, nonché la predisposizione di una base informativa di riferimento per l'attività di analisi e valutazione della spesa. Essa, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, dovrà raccogliere tutte le informazioni concernenti i dati contabili previsivi, consuntivi e gestionali delle amministrazioni pubbliche, nonché qualsiasi altra

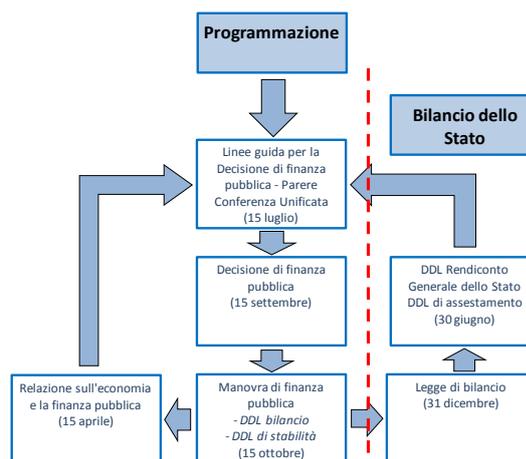
informazione utile all'attuazione della riforma contabile e del federalismo fiscale.

L'acquisizione delle informazioni che alimenteranno la banca dati avverrà anche mediante l'interscambio di flussi informativi con altre amministrazioni pubbliche che già realizzano analoghe rilevazioni. Questo consentirà di semplificare e rendere meno gravosi gli obblighi comunicativi oggi richiesti alle amministrazioni dai soggetti istituzionalmente preposti al loro controllo. L'accesso alla banca dati sarà consentito secondo modalità da stabilire in appositi decreti del Ministero dell'economia e delle finanze.

2. Il ciclo e gli strumenti della programmazione economico-finanziaria e di bilancio

Il **nuovo ciclo della programmazione** prevede la razionalizzazione dei documenti di finanza pubblica, dei loro contenuti e dei relativi termini di presentazione (per un confronto tra i documenti previsti dalla legge n. 468 del 1978 e quelli previsti dalla legge di riforma si veda l'appendice).

CICLO E STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE



2.1 DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA

Il ciclo della programmazione prende avvio con la Decisione di finanza pubblica (DFP), che sostituisce il Documento di programmazione economica e finanziaria (articolo 10). Essa, ampliando il precedente quadro informativo, espone, almeno per il triennio successivo: gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica; le previsioni tendenziali a legislazione vigente del conto economico della pubblica amministrazione, del saldo di cassa e del debito, sia complessivi che articolati per i sottosettori istituzionali; gli obiettivi programmatici dei saldi e del debito, per il complesso delle amministrazioni pubbliche e per i suoi sottosettori, al netto e al lordo degli interessi e delle misure una tantum, espressi in percentuale del Pil.

La DFP illustra **la manovra necessaria a conseguire per ciascun anno del triennio** gli obiettivi prefissati e indica gli eventuali disegni di legge collegati alla manovra di finanza

pubblica da presentare alle Camere entro il successivo mese di febbraio. In coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e con il contenuto del Patto di convergenza, di cui all'articolo 18 della legge n. 42 del 2009, essa indica il contenuto del Patto di stabilità interno e delle sanzioni per gli enti territoriali in caso di mancato rispetto di quanto previsto dal Patto di stabilità medesimo. Completa il quadro di riferimento l'indicazione di massima delle risorse finanziarie necessarie a confermare per il periodo di programmazione gli impegni e gli interventi di politica economica e di bilancio per i principali settori di spesa (politiche invariate), nonché, a fini conoscitivi, il valore atteso del prodotto potenziale e degli indicatori strutturali programmatici del conto economico delle amministrazioni pubbliche.

Al fine di assicurare il coordinamento con tutti i livelli di governo, la definizione del documento di programmazione inizia il 15 luglio con l'invio alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e alle Camere **delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di bilancio**. Acquisito il parere della suddetta Conferenza entro il 10 settembre, lo schema di Decisione di finanza pubblica è dunque inviato al Parlamento (15 settembre) per le conseguenti deliberazioni parlamentari. Lo spostamento a settembre della presentazione del documento consente di definire con maggiore accuratezza e stabilità il quadro previsivo all'interno del quale collocare la manovra di finanza pubblica.

2.2 MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA

Sulla base delle previsioni tendenziali e degli obiettivi indicati nella DFP, entro il 15 ottobre sono presentati al Parlamento il **disegno di legge di stabilità** - che sostituisce la Legge finanziaria - e il **disegno di legge del bilancio dello Stato (DLB)**.

Legge di stabilità

La legge di stabilità (articolo 11) **contiene le misure necessarie a realizzare, per il triennio di riferimento, gli obiettivi programmatici indicati nella DFP**. La legge si compone di:

Articolato

- il livello massimo del saldo netto da finanziarie e del ricorso al mercato;
- la variazione delle aliquote delle imposte (fatto salvo quanto previsto dalla legge 42 del 2009 in materia di tributi degli enti territoriali);
- l'importo complessivo destinato al rinnovo dei contratti pubblici;
- le misure correttive delle leggi che comportano oneri superiori a quelli previsti;
- altre regolazioni meramente quantitative;
- le eventuali norme necessarie a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno, nonché quelle volte a realizzare (anche in un eventuale provvedimento collegato) il Patto di convergenza di cui all'articolo 18 della legge 42 del 2009. Ciò al fine di coordinare gli

interventi correttivi disposti con la manovra di fine anno tra i diversi livelli di governo.

Tabella

- Tabelle A e B - indicano gli importi dei fondi speciali per la copertura di nuovi provvedimenti legislativi;
- Tabella C - viene ridefinito il suo contenuto escludendo le spese che hanno natura obbligatoria (es. trasferimenti per il funzionamento ordinario di enti pubblici) che restano determinate dalla legge di bilancio (art. 52);
- Tabella D - assorbe le "vecchie" tabelle D, E ed F per le spese in conto capitale. Essa riporta gli importi destinati al finanziamento delle leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni;
- Tabella E - riporta le riduzioni di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente.

La legge di stabilità presenta dunque un **contenuto più snello** della precedente legge finanziaria. Sono escluse dal suo contenuto le norme per lo sviluppo - che troveranno collocazione in appositi disegni di legge collegati e le norme a carattere ordinamentale o organizzatorio, anche qualora esse si caratterizzino per un rilevante miglioramento dei saldi. Viene confermata l'esclusione delle norme di delega nonché di quelle relative ad interventi di natura localistica o microsettoriale.

La legge di stabilità è accompagnata in Parlamento da una **Nota tecnico-illustrativa** che espone il raccordo tra il disegno di legge di bilancio dello Stato e il conto economico delle amministrazioni pubbliche, i contenuti della manovra e i suoi effetti sui saldi di finanza pubblica e sui principali settori di intervento. Contiene inoltre le previsioni del conto economico delle pubbliche amministrazioni e del relativo conto di cassa integrate con gli effetti della manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento.

2.3 AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA DI STABILITÀ

La riforma prevede che il Governo trasmetta alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, entro i quindici giorni antecedenti la data di presentazione concordata in sede europea, lo schema di aggiornamento del Programma di stabilità (articolo 9). L'aggiornamento del programma di stabilità comprende il quadro sulle prospettive di medio termine della politica economica italiana nell'ambito dell'Unione europea, con l'indicazione delle linee guida per la sua implementazione a livello di politiche nazionali.

2.4 RELAZIONE SULL'ECONOMIA E LA FINANZA PUBBLICA

Nel successivo mese di aprile, la **Relazione sull'economia e la finanza pubblica (REF)** - che sostituisce la Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica a decorrere dal 2011 - riporta l'analisi dell'andamento dell'economia, del conto economico e del conto di cassa delle

amministrazioni pubbliche con riferimento all'anno precedente ed espone l'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica per il periodo di riferimento della programmazione (articolo 12). Essa riporta anche, se disponibile, il parere del Consiglio UE sull'aggiornamento del programma di stabilità.

2.5 NOTA DI AGGIORNAMENTO DELLA DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA

Nel corso dell'anno, eventuali aggiornamenti degli obiettivi di bilancio o interventi correttivi adottati in conseguenza di scostamenti rilevanti degli andamenti di finanza pubblica rispetto agli obiettivi, dovranno essere evidenziati attraverso una apposita **Nota di aggiornamento della Decisione di finanza pubblica** (articolo 10, comma 3).

Il nuovo ciclo di programmazione si caratterizza dunque per un **maggior coinvolgimento dei livelli di governo decentrati nella definizione degli obiettivi di bilancio e nella predisposizione del documento di programmazione**. È maggiormente evidente il raccordo tra gli obiettivi europei, le politiche di bilancio e il contributo richiesto, ai fini del loro conseguimento e implementazione, ai diversi livelli di governo. Appare, inoltre, più evidente l'orientamento della programmazione verso il medio periodo. In questo senso, si dispone l'indicazione degli obiettivi programmatici in termini strutturali, nonché la effettiva triennialità della manovra di bilancio. L'obiettivo è quello di rafforzare il ruolo della programmazione e di assicurare maggiore certezza alle amministrazioni sull'ammontare delle risorse rese disponibili con il bilancio. Con lo stesso obiettivo si prevede che la formulazione delle proposte delle amministrazioni centrali dello Stato, nell'ambito del processo di formazione del bilancio, sia riferita all'intero triennio di programmazione, anziché, come avviene ora, al primo esercizio di riferimento della previsione.

Il bilancio dello Stato

Con riferimento alla struttura del bilancio dello Stato (TITOLO VI), **la riforma istituzionalizza la classificazione funzionale delle spese per missioni e programmi**, introdotta a partire dal 2008. In coerenza con il nuovo schema e al fine di rendere più trasparente e significativo il collegamento tra il ruolo di indirizzo del Parlamento e la funzione allocativa del bilancio è previsto che l'unità di voto sia fissata, per la spesa, a livello dei programmi. Al fine di aumentare la responsabilità delle strutture amministrative e di consentire un più efficace coordinamento delle attività dirette a realizzare il programma stesso, si stabilisce inoltre che la realizzazione di ciascun programma sia affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa.

Maggiore evidenza è data anche al **raccordo tra la rappresentazione per missioni e programmi e la classificazione funzionale COFOG** adottata in ambito internazionale. Per ciascun programma sarà indicata la corrispondente classificazione COFOG di secondo livello (gruppi), indicando, nei casi in cui detta corrispondenza

non possa realizzarsi, la relativa percentuale di attribuzione ai diversi gruppi.

Struttura del bilancio per missioni e programmi (Legge di bilancio 2010)



I dati esposti non considerano i bilanci delle amministrazioni autonome appendici al bilancio dello Stato.

La **maggior flessibilità di bilancio** conseguente alla elevazione dell'unità di voto dal macroaggregato al programma è ulteriormente rafforzata dalla possibilità di effettuare con il disegno di legge di bilancio, in via compensativa, la rimodulazione delle spese classificate come fattore legislativo e come fabbisogno², all'interno di un programma o tra programmi nell'ambito della stessa missione, nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Resta comunque preclusa la dequalificazione della spesa attraverso la riallocazione di risorse dalle spese in conto capitale a quelle di parte corrente.

Si arricchisce il contenuto informativo del bilancio attraverso la sostituzione della nota preliminare agli stati di previsione con la nota integrativa e con la predisposizione di una scheda illustrativa dei programmi (scheda programma). In particolare, la **nota integrativa** si articola, per la spesa, in due sezioni: la prima contiene il piano degli obiettivi correlati a ciascun programma ed i relativi indicatori di risultato; la seconda espone il contenuto di ciascun programma e i criteri utilizzati per la formulazione delle previsioni. La **scheda programma**, illustrativa di ciascun programma, indica le leggi che lo finanziano, con indicazione dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale; tale scheda è aggiornata semestralmente così da evidenziare le modifiche apportate in corso d'anno alle previsioni iniziali del programma. Un ulteriore elemento innovativo è costituito dalla presentazione all'interno degli

² Sono considerate fattori legislativi le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio (art. 21, c. 7, lett. a)).

Per spese di adeguamento al fabbisogno si intendono le spese non predeterminate legislativamente, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni (art. 21, c. 7, lett. b)).

stati di previsione del **budget dei costi** di ciascuna Amministrazione, che finora aveva costituito un documento conoscitivo a sé stante³.

La presentazione alle Camere del **Rendiconto generale dello Stato** è confermata per il 30 di giugno. Il relativo disegno di legge è costituito dal conto del bilancio e dal conto generale del patrimonio. In coerenza con quanto previsto per il bilancio di previsione, anche il Rendiconto è corredato da una nota integrativa per ciascuna amministrazione, che espone i risultati e il grado di realizzazione degli obiettivi riferiti a ciascun programma e le relative risorse utilizzate, motivando gli eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto con il bilancio di previsione. Con riferimento ai programmi sono illustrati i risultati finanziari ed evidenziati gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali e i risultati a consuntivo. Inoltre, in maniera speculare rispetto alle previsioni, nella Rilevazione dei costi sostenuti, allegata al Rendiconto generale dello Stato, sono presentate le risultanze economiche di ciascuna amministrazione riconciliate con i dati della gestione finanziaria.

Complessivamente, rispetto alla situazione previgente, si osserva un ampliamento delle informazioni rese a consuntivo e una maggiore attenzione verso le risultanze della gestione. L'obiettivo è quello di fornire informazioni utili alla valutazione dell'operato delle amministrazioni centrali dello Stato, nonché alla definizione del successivo bilancio di previsione, sia in termini di allocazione delle risorse, sia di valutazione della congruità degli stanziamenti assegnati a ciascun programma e agli obiettivi ad esso associati.

Il monitoraggio dei conti pubblici e la copertura delle leggi

Importanti innovazioni sono introdotte in materia di monitoraggio dei conti pubblici e di copertura delle leggi di spesa. Le innovazioni **contribuiscono a rafforzare le procedure di controllo quantitativo delle entrate e delle spese e a garantire gli equilibri di finanza pubblica.**

Il monitoraggio sull'andamento dei conti pubblici verrà realizzato utilizzando anche le informazioni contenute nella banca dati unitaria (articolo 13) e sarà finalizzato al consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche, alla valutazione della coerenza dell'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica rispetto agli obiettivi programmati e alla verifica del loro conseguimento. Il monitoraggio sarà effettuato anche per la verifica dell'efficacia delle misure adottate con le manovre di finanza pubblica.

Il potenziamento del monitoraggio si realizza anche mediante specifiche attività poste in essere dal Ministero dell'economia e delle finanze (articolo 14). In particolare, è

previsto che si effettuino verifiche sulla regolarità amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle regioni e province autonome di Trento e di Bolzano. In ogni caso, per gli enti territoriali, sono previste verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dell'andamento dei conti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica.

In materia di copertura finanziaria delle leggi viene istituzionalizzata - attraverso apposita disposizione normativa (articolo 17) - la prassi, adottata in questi ultimi anni, della **copertura degli oneri recati da ciascuna iniziativa legislativa su tutti i saldi di finanza pubblica.** Per ciascuna disposizione che comporta maggiori spese o minori entrate la relazione tecnica deve evidenziare gli effetti sui tendenziali di finanza pubblica (saldo netto da finanziare, fabbisogno e indebitamento netto della PA) ed ogni nuova legge sarà corredata da un prospetto riepilogativo degli effetti derivanti da ciascuna disposizione sui predetti saldi. **Tali effetti dovranno essere compensati nell'ambito della copertura finanziaria indicata nella legge stessa.**

Altre disposizioni di rilievo in materia di definizione della copertura finanziaria delle leggi prevedono: una diversa **disciplina della clausola di salvaguardia, volta ad assicurarne l'effettività e automaticità** nel caso in cui la quantificazione degli oneri derivi da una valutazione e non da una autorizzazione di spesa; la **maggiore attenzione ai saldi strutturali** attraverso la preclusione all'utilizzo di entrate in conto capitale per la copertura di nuovi o maggiori oneri correnti; la **copertura degli oneri recati dalle leggi delega qualora non sia stato possibile quantificarli in sede di conferimento della delega stessa.** Detti oneri dovranno essere coperti esclusivamente con altri provvedimenti legislativi che dovranno entrare in vigore antecedentemente all'adozione dei decreti legislativi di attuazione della delega e non più nell'ambito dei decreti stessi.

Il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato ed il passaggio al bilancio di cassa

La disciplina e la struttura del bilancio dello Stato è destinata a subire evoluzioni per effetto dell'attuazione di due ulteriori deleghe: la prima (articolo 40) riguardante il completamento della riforma della struttura del bilancio; la seconda (articolo 42) riguardante il passaggio da una contabilizzazione delle entrate e delle spese in termini di competenza giuridica e di cassa, ad una di sola cassa.

La delega per il **completamento della riforma del bilancio dello Stato**, da esercitarsi entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge riguarda in particolare:

- la revisione del numero e della struttura delle missioni e dei programmi, in modo da garantire una migliore correlazione tra le unità di voto e le funzioni svolte dalle amministrazioni. In tal senso, l'esercizio della delega dovrà essere diretto a garantire l'univoca corrispondenza tra programma e Ministero e l'affidamento di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa. I programmi

³ Le previsioni economiche sono rappresentate secondo le voci del Piano dei conti distinte per Programmi e per centri di costo. Il budget riporta i costi previsti dai centri di costo di ciascuna amministrazione e il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche a quelle finanziarie di bilancio.

dovranno essere individuati in modo tale da garantirne l'omogeneità con riferimento ai risultati da perseguire in termini di prodotti e servizi finali;

- la revisione delle unità elementari di entrata e di spesa. Con riferimento alle entrate, la revisione dovrà assicurare che la denominazione consenta una più chiara e corretta individuazione della fonte di gettito. Per quanto riguarda le spese, è prevista l'introduzione delle azioni quali unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione, in luogo degli attuali capitoli affiancate da un piano dei conti integrato;
- la programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi (con identificazione di indicatori semplici e misurabili), individuazione di criteri e modalità per la fissazione di tetti di spesa e adozione di accordi triennali tra Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri per concordare risorse, obiettivi e tempi per il loro conseguimento;
- l'affiancamento al sistema di contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale finalizzato alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni;

Significative innovazioni alla legge di riforma della contabilità pubblica deriveranno dall'attuazione, entro tre anni, della delega per il **passaggio al bilancio di sola cassa**. La rappresentazione delle entrate e delle spese in termini di competenza giuridica sarà esposta, a fini conoscitivi, in un prospetto che si affiancherà al bilancio di cassa. Inoltre, è prevista la rilevazione dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato, nonché la presenza di un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile ed amministrativa dell'obbligazione assunta dal dirigente responsabile. Quest'ultimo sarà obbligato a predisporre un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla cui base dovrà ordinare e pagare le spese.

L'attuazione del passaggio al bilancio di cassa prevede che sia avviata una **preventiva fase di sperimentazione della durata di due esercizi finanziari** da condurre con alcune amministrazioni al fine di valutare più efficaci modalità applicative, nonché consentire lo smaltimento dei residui passivi esistenti. Lo stato di attuazione e le risultanze di tale sperimentazione saranno oggetto di un rapporto trasmesso dal Ministro dell'economia e delle finanze alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei Conti.

E' prevista, infine, una delega (art. 50), da adottarsi entro quattro anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, finalizzata alla redazione di un **testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria** anche attraverso l'aggiornamento delle disposizioni in materia e l'abrogazione di quelle incompatibili con il nuovo assetto ordinamentale.

L'attività di analisi e valutazione della spesa e il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria

Al fine di potenziare il controllo sulla spesa, di aumentarne la qualità e di rendere maggiormente efficiente l'attività dell'amministrazione pubblica, la legge di riforma prevede la istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali (articolo 39). Tale attività, da realizzarsi in collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni centrali dello Stato, trova attuazione nell'ambito di appositi nuclei di analisi e valutazione della spesa ed è finalizzata alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni rispetto agli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dalla Decisione di finanza pubblica, nonché al monitoraggio dell'efficacia e dell'efficienza della gestione.

Le attività dei nuclei sono altresì finalizzate alla verifica dell'articolazione dei programmi, in base alla coerenza delle norme autorizzatorie delle spese rispetto al contenuto dei programmi stessi, con la possibilità di proporre l'accorpamento e la razionalizzazione delle leggi al fine di rendere più semplice e trasparente il collegamento con il relativo programma. In tale ambito, il Ministero dell'economia e delle finanze fornisce alle amministrazioni il supporto metodologico per la definizione delle previsioni di spesa e dei fabbisogni associati ai programmi e agli obiettivi indicati nella nota integrativa, e per la definizione degli indicatori di risultato ad essi associati. Le attività svolte dai nuclei sono funzionali alla formulazione di proposte di rimodulazione delle risorse tra diversi programmi.

Sulla base delle attività svolte dai nuclei, il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato elabora, con cadenza triennale, un **Rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato** (articolo 41), che illustra la composizione e l'evoluzione della spesa e i risultati conseguiti.

Infine entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per il potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e per la riforma dei controlli di ragioneria (art. 49).

Nell'ambito delle attività volte a garantire maggiore trasparenza, efficienza ed efficacia dell'azione pubblica si pone la delega per la razionalizzazione delle procedure di spesa in conto capitale finalizzata alla realizzazione di opere pubbliche (art. 30). La delega mira in particolare a garantire l'introduzione della valutazione tecnico-economica *ex ante* ed *ex post* nella fase di pianificazione delle opere pubbliche e alla separazione del finanziamento dei progetti da quello delle opere.

APPENDICE

Il ciclo e gli strumenti della programmazione

L. 468/78	L. 196/09
Relazione Unificata sull' Economia e la Finanza Pubblica (28 febbraio)	Relazione sull'Economia e la Finanza Pubblica (15 aprile)
Rendiconto generale dello Stato* (30 giugno)	Rendiconto generale dello Stato* (30 giugno)
Disegno di legge di Assestamento* (30 giugno)	Disegno di legge di Assestamento* (30 giugno)
Documento di programmazione economica e finanziaria (30 giugno)	Decisione di finanza pubblica (15 settembre)
Relazione previsionale e programmatica (30 settembre)	Soppressa
Disegno di legge finanziaria (30 settembre)	Disegno di legge di stabilità (15 ottobre) Nota tecnico-illustrativa
Disegno di legge di bilancio (30 settembre)	Disegno di legge di bilancio (15 ottobre)
Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (15 novembre)	Disegni di legge collegati alla manovra di finanza pubblica (28 febbraio)
Non previsto	Aggiornamento del programma di stabilità (calendario europeo)
Non previsto	Specifici documenti di programmazione delle AP diverse dallo Stato

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

Deleghe previste dalla Legge di contabilità e finanza pubblica (1/2)

Riferimento normativo	Delega	Oggetto e finalità	Principi e criteri direttivi	Tempi di attuazione
Art. 2, co. 2	Delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili	Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle regioni e degli enti locali	a) regole uniformi e piano dei conti integrato; b) riclassificazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica; c) comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi; d) affiancamento alla contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale; e) bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con aziende e società controllate; f) sistema di indicatori di risultato costruiti secondo comuni metodologie.	Entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge
Art. 2, co. 3	Delega al Governo per l'adeguamento dei sistemi contabili	Redazione di un nomenclatore degli istituti contabili e delle procedure finanziarie	Illustrazione delle definizioni degli istituti contabili e delle procedure finanziarie per ciascun comparto o tipologia di enti a cui si uniformano i relativi regolamenti di contabilità.	Entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge
Art. 2, co. 6 (modifica l'Art. 2 della L. 42/2009)	Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali	Delega al Governo avente ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni, nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti	a) regole uniformi e piano dei conti integrato; b) comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi; c) bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con aziende e società controllate; d) affiancamento alla contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale; e) raccordabilità degli schemi di bilancio con quelli adottati in ambito europeo; f) riclassificazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche tenute al regime di contabilità civilistica; g) sistema di indicatori di risultato costruiti secondo comuni metodologie; h) individuazione del termine entro il quale regioni ed enti locali devono comunicare al Governo i propri bilanci preventivi e consuntivi.	Entro due anni dalla data di entrata in vigore della L. 42/2009
Art. 2, co. 6, let. c)		Attuazione federalismo Legge 42/2009 (art.2, comma 6)	Relazione su quadro generale finanziamento Enti territoriali	30/06/2010
Art. 30, co. 8	Delega al Governo al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione delle opere pubbliche	Delega al Governo al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione delle opere pubbliche	a) introduzione della valutazione nella fase di pianificazione delle opere; b) predisposizione da parte del ministero competente di linee guida obbligatorie e standardizzate per la valutazione degli investimenti; c) garanzia di indipendenza e professionalità dei valutatori; potenziamento e sistematicità della valutazione ex-post sull'efficacia e sull'utilità degli interventi infrastrutturali; e) separazione del finanziamento dei progetti da quello delle opere, attraverso appositi fondi; f) adozione di regole trasparenti per le informazioni relative al finanziamento e ai costi delle opere; g) sistema di verifica per l'utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti.	Entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge
Art. 40	Delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato	Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, con particolare riferimento alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni e alla programmazione delle risorse, assicurandone maggiore certezza, trasparenza e flessibilità	a) revisione delle missioni; b) revisione del numero e della struttura dei programmi, in modo da assicurare: 1) che ciascun programma appartenga, ove possibile, ad un unico ministero; 2) l'affidamento di ciascun programma ad un unico CDR; 3) il raccordo tra programmi e COFOG; c) revisione degli stanziamenti iscritti nei programmi e della relativa legislazione; d) revisione delle unità elementari delle entrate; e) adozione delle azioni quali unità elementari di spesa ai fini della gestione e della rendicontazione; f) formulazione delle autorizzazioni legislative in termini di finanziamenti di uno specifico programma; g) programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi; h) introduzione di criteri e modalità per la fissazione di limiti per le spese rimodulabili; i) accordi triennali tra Ministro dell'economia ed altri Ministri su obiettivi; l) riordino delle norme che autorizzano variazioni al bilancio in corso d'anno; m) accorpamento dei fondi riserva e speciali; n) affiancamento alla contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale; o) revisione del Conto riassuntivo del Tesoro; p) progressiva eliminazione delle contabilità speciali; q) identificabilità dei contributi speciali finalizzati agli obiettivi di cui all'art. 119 Cost.	Entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge

Deleghe previste dalla Legge di contabilità e finanza pubblica (2/2)

Riferimento normativo	Delega	Oggetto e finalità	Principi e criteri direttivi	Tempi di attuazione
Art. 42	Delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa	Predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili in termini di sola cassa, anziché in termini di competenza e cassa	a) affiancamento al bilancio di cassa di un prospetto redatto in termini di competenza; b) rilevazione delle posizioni creditorie e debitorie dello Stato; c) raccordo tra dati di bilancio e conto economico consolidato; d) controlli preventivi sulla legittimità dell'obbligazione assunta dal dirigente; e) obbligo per il dirigente di predisporre un piano finanziario che tenga conto delle fasi degli impegni; f) periodo transitorio per consentire lo smaltimento dei residui passivi; g) considerazione dei risultati della sperimentazione, al fine dell'attuazione della delega; h) definizione di limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente in relazione allo stanziamento di cassa; i) graduale estensione del bilancio di cassa alle altre amministrazioni pubbliche.	Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della legge
Art. 49	Delega al Governo per la riforma ed il potenziamento del sistema dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa	Potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa e per la riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile	a) potenziamento delle strutture e degli strumenti di controllo e monitoraggio della Ragioneria Generale dello Stato; b) condivisione tra la RGS, gli organismi indipendenti di valutazione della performance e gli uffici di statistica dei Ministeri delle relative banche dati; c) previsioni di sanzioni amministrative pecuniarie in caso di mancata comunicazione dei dati da parte dei dirigenti responsabili; d) graduale estensione del programma di analisi e valutazione della spesa nelle altre amministrazioni pubbliche; e) riordino del sistema dei controlli preventivi e successivi.	Entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge
Art. 50	Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria	Adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria	a) semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti amministrativi contabili; b) riorganizzazione dei conti di tesoreria, in modo che essi siano raccordabili con la classificazione del bilancio dello Stato; c) razionalizzazione della disciplina della tesoreria unica; d) adeguamento della normativa di contabilità pubblica in relazione all'adozione del bilancio di sola cassa; e) modifica o abrogazione espressa di norme incompatibili con le attuali disposizioni di legge.	Entro tre anni dalla data di entrata in vigore della legge

Ministero dell'Economia e delle Finanze
Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato

Indirizzo:
Via XX Settembre, 97
00187 – Roma

Siti Web:
www.mef.gov.it
www.rgs.mef.gov.it

PER INFORMAZIONI SU QUESTA PUBBLICAZIONE:

e-mail:
rgs.serviziostudi@tesoro.it

Telefono:
+39 06 47613811



ITALIA REGIONI - EMILIA - F.R.G. - SARDEGNA - LAZIO - LIGURIA - EMILIA ROMAGNA - TOSCANA



[www.rgs.mef.gov.it]

La contabilità e la finanza pubblica a portata di click