

**Dipartimento dei Vigili del fuoco, del  
soccorso pubblico e della difesa civile**

*Istituto Superiore Antincendi*



Ragioneria  
Generale  
dello Stato

## **La Riforma del Bilancio dello Stato nel contesto nazionale ed europeo**

Biagio Mazzotta

***Ragioneria generale dello Stato  
Ispettore generale capo del bilancio***



# Indice

## La spesa pubblica

- dimensione quantitativa e funzionale

## La normativa europea in materia di *governance*.

- Pre-riforma e post riforma

## Riflessi sulla contabilità pubblica Italiana

- La legge costituzionale n. 1 del 2012
- La legge n. 243 del 2013 per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio
- La nuova legge di bilancio

## Completamento della riforma della struttura del bilancio

- missioni, programmi e azioni
- Flessibilità di bilancio
- Gestioni operanti in tesoreria
- Contabilità economico-patrimoniale

## Potenziamento del ruolo del Bilancio di cassa

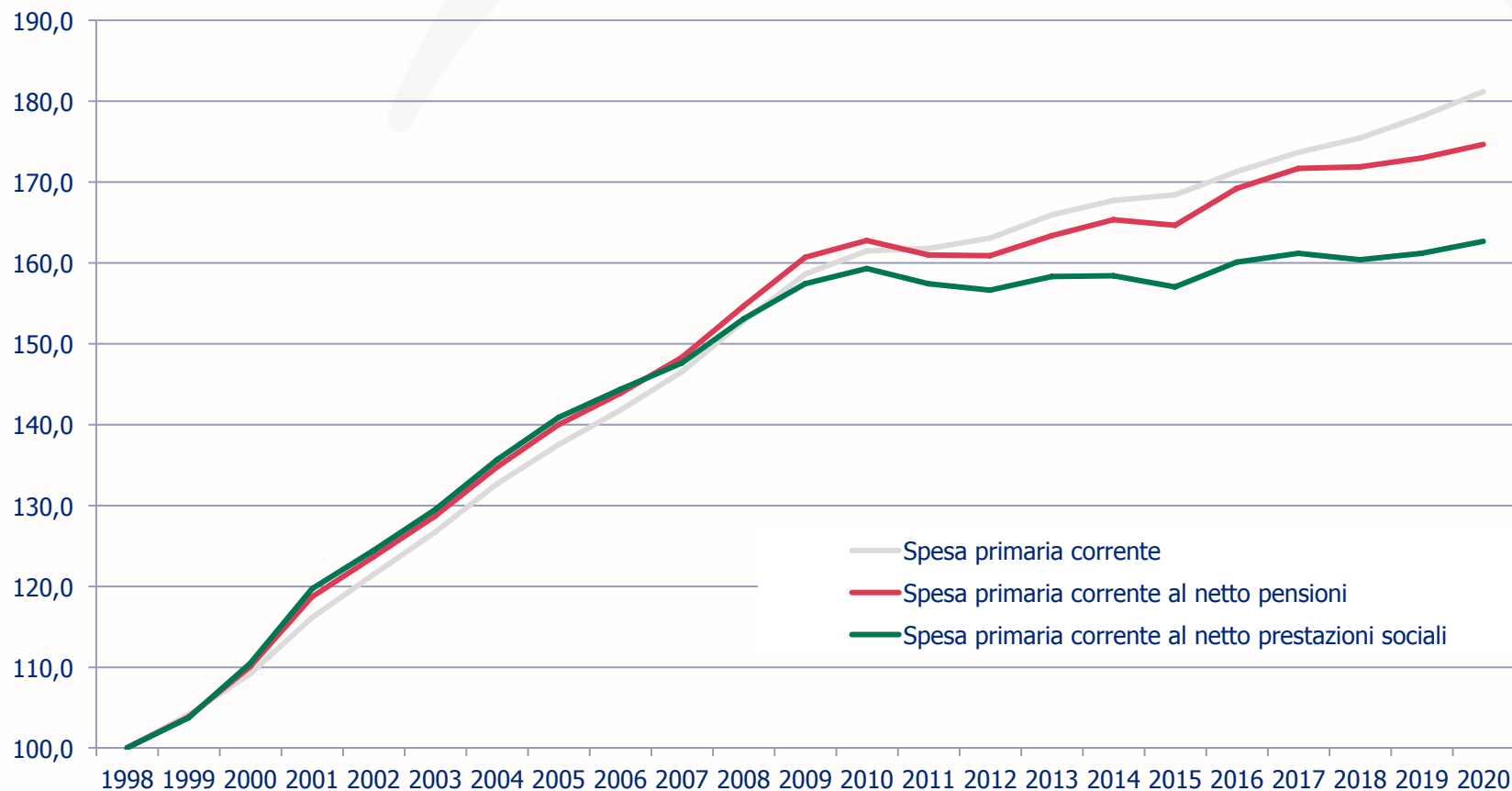
- Nuovi concetti di impegno e accertamento
- Cronoprogramma dei pagamenti, spese pluriennali e residui passivi

## La spending review

- di cosa parliamo?
- una stima degli effetti delle misure intraprese
- le novità introdotte con la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica

# La spesa pubblica: la dimensione quantitativa

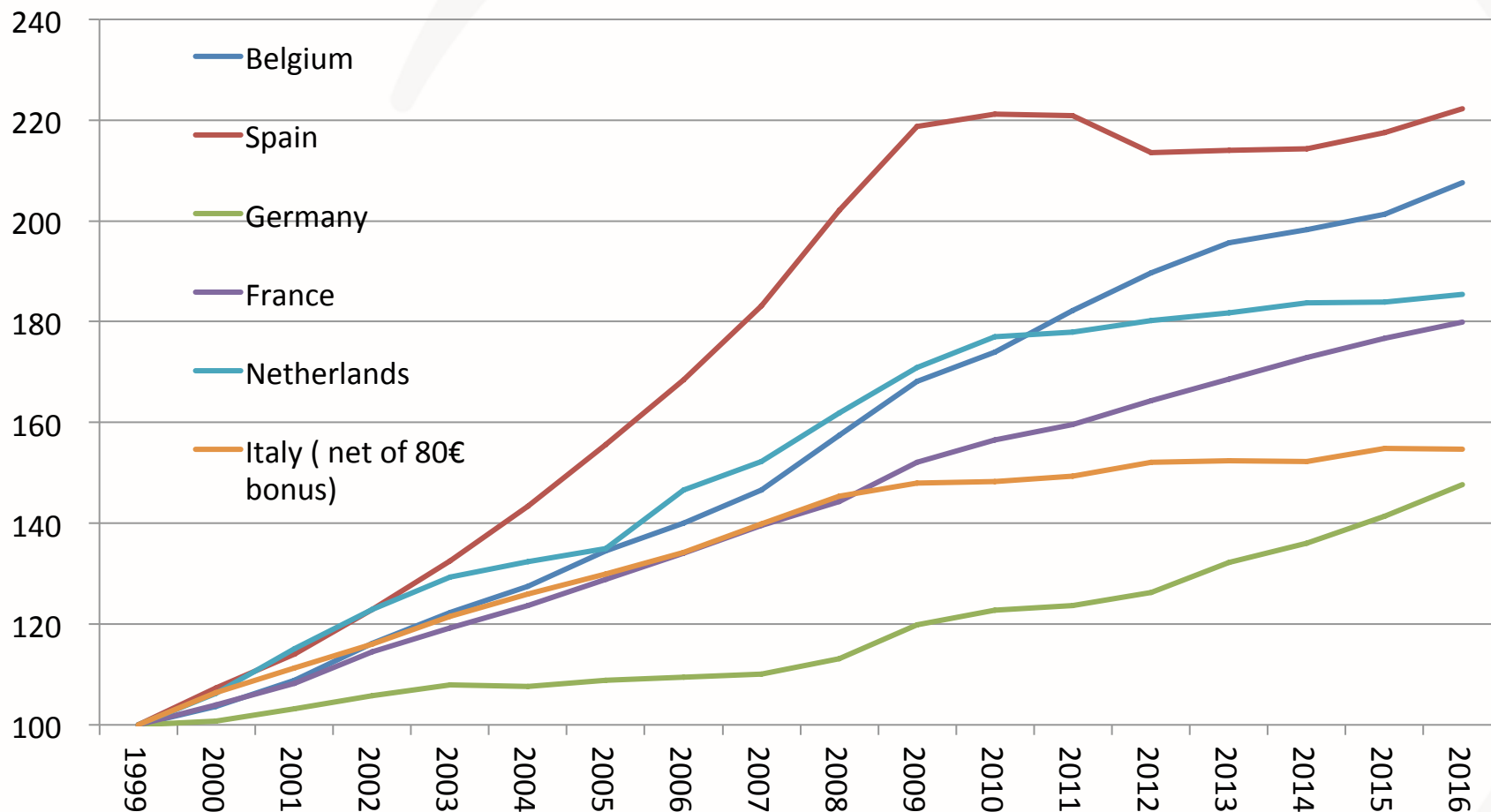
## Evoluzione della spesa primaria corrente (numeri indice, 1998=100)



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT e DEF 2018-2020

# La spesa pubblica: la dimensione quantitativa

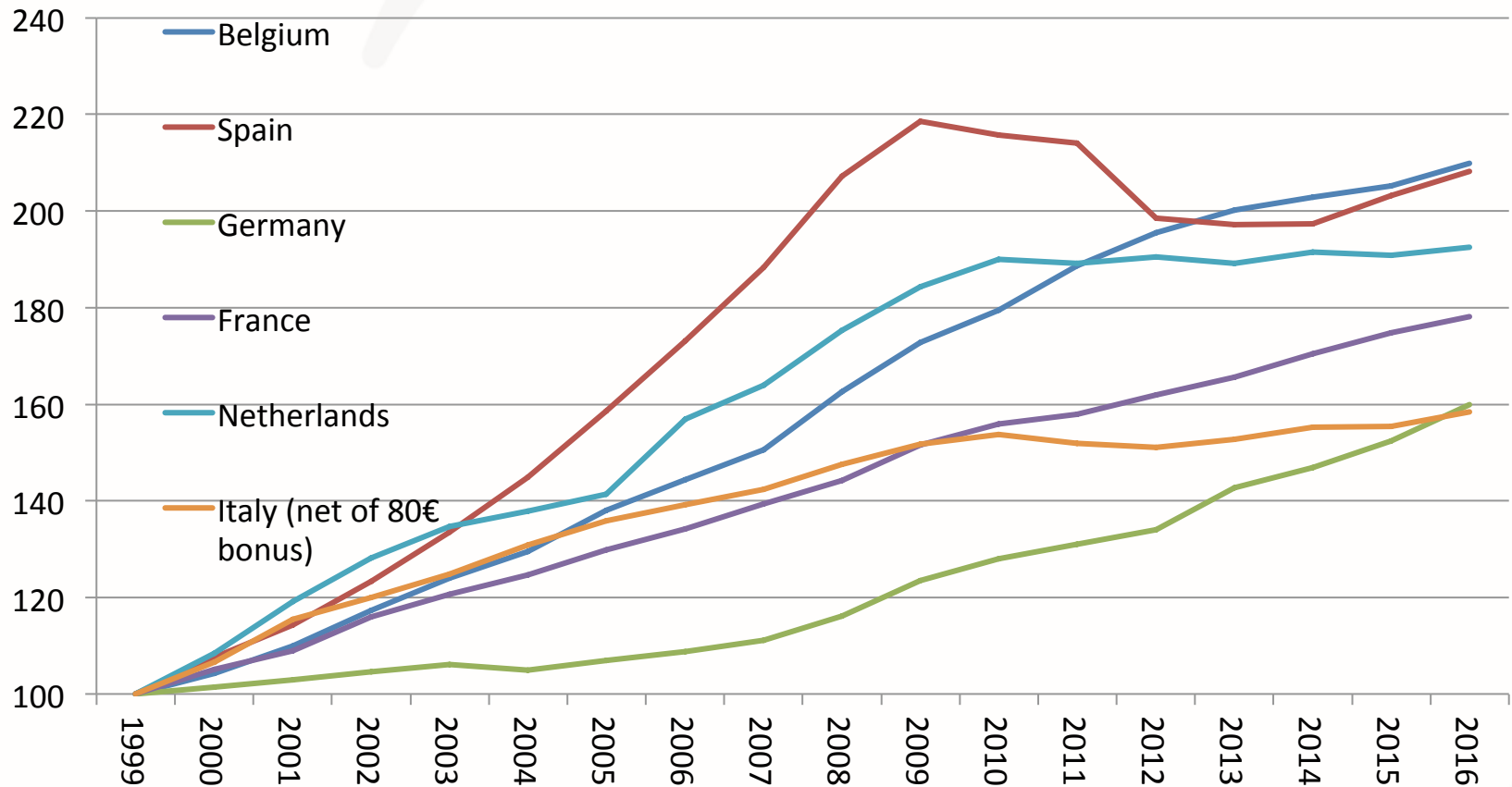
Spesa primaria corrente fino al 2016 (numeri indice, 1999=100)



Fonte: Elaborazioni MEF su dati ISTAT e DEF 2018-2020

# La spesa pubblica: la dimensione quantitativa

**Spesa primaria corrente al netto delle prestazioni sociali (numeri indice, 1999=100)**



Fonte: elaborazioni MEF su dati AMECO – Commissione europea

# La spesa pubblica: la dimensione funzionale

## Settore delle Amministrazioni Pubbliche, classificazione COFOG

- L'analisi funzionale accompagna e qualifica l'aspetto economico della spesa, attraverso il raggruppamento delle operazioni secondo la funzione o lo scopo per cui esse vengono effettuate.
- Il settore delle Amministrazioni Pubbliche S13 (10.265) comprende i seguenti tre sotto settori:
  - a) Amministrazioni centrali (167);
  - b) Amministrazioni locali (10.076);
  - c) Enti di previdenza e assistenza sociale (22).
- La classificazione funzionale delle spese delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG) prevede tre livelli successivi di analisi e permette di classificare tutte le voci di spesa delle amministrazioni pubbliche (Divisioni – Gruppi – Classi).
- Le Divisioni rappresentano i fini primari perseguiti dalle Amministrazioni (Servizi Generali; Difesa; Ordine pubblico e sicurezza; Affari economici; Protezione dell'ambiente; Abitazioni e assetto del territorio; Sanità; Attività ricreative, culturali e di culto; Istruzione; Protezione sociale).
- I Gruppi riguardano le specifiche aree di intervento delle politiche pubbliche.
- Le Classi identificano i singoli obiettivi in cui si articolano le aree di intervento.

# La spesa pubblica: la dimensione funzionale

Stima della spesa italiana per funzioni fino al 2019 (composizione percentuale)

COFOG/Esercizio finanziario	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	media 2009-2015	media 2009-2019
Servizi generali	9,2%	9,1%	9,0%	9,3%	9,2%	9,3%	9,2%	8,5%	8,4%	8,3%	8,3%	9,2%	8,9%
Difesa	3,1%	2,9%	3,0%	2,8%	2,6%	2,6%	2,6%	2,7%	2,7%	2,7%	2,7%	2,8%	2,8%
Ordine pubblico e sicurezza	4,4%	4,4%	4,4%	4,3%	4,2%	4,1%	4,0%	3,9%	3,8%	3,8%	3,8%	4,3%	4,1%
Affari economici	9,9%	9,0%	9,2%	8,9%	8,5%	8,9%	8,8%	8,9%	8,8%	8,8%	8,7%	9,0%	8,9%
Protezione dell'ambiente	1,9%	1,9%	2,0%	2,0%	2,1%	2,0%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,1%	2,0%	2,0%
Abitazioni e assetto del territorio	1,7%	1,7%	1,5%	1,7%	1,5%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	1,5%	1,5%
Sanità	15,9%	16,2%	15,9%	15,8%	15,6%	15,5%	15,4%	15,5%	15,5%	15,3%	15,2%	15,8%	15,6%
Attività ricreative, culturali e di culto	1,9%	1,7%	1,6%	1,5%	1,6%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%
Istruzione	9,8%	9,6%	9,1%	8,9%	8,9%	8,7%	8,6%	8,6%	8,5%	8,4%	8,4%	9,1%	8,8%
Protezione sociale	42,4%	43,5%	44,2%	44,9%	45,7%	45,9%	46,4%	47,1%	47,3%	47,8%	48,1%	44,7%	45,8%
Totale spesa primaria	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

*Fonte: Mef-RGS. La tavola presenta la serie storica della spesa primaria italiana, al netto degli interessi passivi, per gli anni 2009-2019 in composizione percentuale. I dati costituiscono elaborazioni su consuntivo Istat edizione 2016, e per la parte rimanente della serie si tratta di stima RGS, comprensivo degli interventi della Legge 11 dicembre 2016, n. 232*

# La spesa pubblica: la dimensione funzionale

Stima della spesa italiana per funzioni fino al 2019 (rapporto al PIL)

COFOG/Esercizio finanziario	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Servizi generali	4,3%	4,2%	4,0%	4,2%	4,2%	4,3%	4,2%	3,9%	3,8%	3,7%	3,6%
Difesa	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%	1,2%
Ordine pubblico e sicurezza	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%
Affari economici	4,6%	4,1%	4,1%	4,1%	3,9%	4,1%	4,1%	4,0%	4,0%	3,9%	3,8%
Protezione dell'ambiente	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	0,9%	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
Abitazioni e assetto del territorio	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Sanità	7,4%	7,4%	7,1%	7,2%	7,2%	7,2%	7,1%	7,0%	7,0%	6,8%	6,6%
Attività ricreative, culturali e di culto	0,9%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%
Istruzione	4,6%	4,4%	4,1%	4,1%	4,1%	4,0%	4,0%	3,9%	3,8%	3,7%	3,7%
Protezione sociale	19,8%	19,8%	19,8%	20,5%	21,0%	21,2%	21,4%	21,4%	21,3%	21,3%	21,1%
Totale spesa primaria	<b>46,7%</b>	<b>45,6%</b>	<b>44,7%</b>	<b>45,6%</b>	<b>46,0%</b>	<b>46,3%</b>	<b>46,2%</b>	<b>45,5%</b>	<b>45,1%</b>	<b>44,6%</b>	<b>43,8%</b>

Fonte: MEF – RGS. La tavola presenta la serie storica della spesa primaria italiana, al netto degli interessi passivi, per gli anni 2009-2019 in percentuale rispetto al PIL ai prezzi di mercato (le stime del PIL tendenziale sono quelle riportate nel Documento di Economia e Finanza 2017).



# La governance UE pre-riforma

Nel 1992 inizia il processo di unificazione monetaria guidato dal rispetto dei **requisiti di convergenza del Trattato di Maastricht**. Perché l'UEM potesse essere avviata era necessario che almeno due paesi fossero ritenuti in grado di soddisfare i cosiddetti criteri di convergenza di Maastricht:

- **stabilità valutaria:** permanenza della propria valuta all'interno dello SME per almeno due anni senza aver subito svalutazioni.
- **stabilità dei prezzi:** il tasso di inflazione del 1997 non doveva superare dell'1.5% il tasso di inflazione medio dei tre paesi aventi l'inflazione più bassa
- **stabilità dei tassi di interesse:** il tasso di interesse a lungo termine nel 1997 non doveva superare di oltre 2 punti percentuali il tasso di interesse medio dei tre paesi con l'inflazione più bassa.

**Assenza di squilibri rilevanti di finanza pubblica:** nell'anno 1997

- a) il rapporto deficit pubblico/ PIL non doveva superare il 3%;
- b) il rapporto debito pubblico/PIL non doveva essere superiore al 60%.

Qualora il rapporto debito/PIL di un paese avesse ecceduto tale limite era sufficiente che il rapporto fosse in diminuzione con una adeguata velocità.

# La governance UE pre-riforma

La stabilità finanziaria è sempre stata considerata dalle autorità europee un prerequisito della crescita.

Anche sulla base di questo assunto, nell'ambito del Trattato di Maastricht hanno assunto un ruolo di primo piano la fissazione di due parametri di bilancio al cui rispetto tutti gli Stati membri erano vincolati tramite un apposito processo di convergenza.

Si dispongono accordi e strumenti di coordinamento delle politiche economiche, adottati dagli Stati membri, per rendere realizzabile la nascita della nuova moneta e l'adesione all'Unione economica e a quella monetaria. Vengono fissati i **due principali parametri di politica fiscale (indebitamento netto < 3% PIL; debito pubblico < 60% PIL)** al rispetto dei quali era vincolata l'adesione degli stati membri all'Unione Monetaria.

# La governance UE pre-riforma

## Perché la disciplina fiscale?

- **Fondamentale per garantire una crescita sostenibile e non inflazionistica.**

*Disavanzi elevati e debito crescente fanno innalzare i tassi di interesse (gli investitori saranno disposti a continuare a comprare titoli solo a rendimenti crescenti), ridurre di conseguenza gli investimenti privati e creare pressioni inflazionistiche (l'espansione fiscale può determinare un eccesso di domanda interna).*

- **L'unificazione monetaria (euro) avrebbe eliminato sia il rischio di cambio, sia il premio di rischio per ciascuna valuta nazionale facendo indebolire l'effetto disciplina esercitato dai mercati finanziari.**

*In un sistema di cambi flessibili disavanzi fiscali elevati contribuiscono al formarsi di aspettative di svalutazione della moneta e alla richiesta da parte degli investitori in titoli del debito denominati in quella valuta di un premio di rischio più alto per compensare la perdita sul tasso di cambio.*

- **Il venir meno della politica monetaria (BCE) e del cambio come strumento per far fronte alle fluttuazioni cicliche dell'economia.**

*A fronte di uno shock asimmetrico in uno dei paesi dell'unione monetaria l'unico strumento di politica economica disponibile sarebbe stato quello della politica di bilancio. Per poter svolgere un efficace funzione di stabilizzazione economica era necessario contenere i saldi di bilancio. Un disavanzo contenuto avrebbe permesso, infatti, di far operare liberamente gli stabilizzatori automatici.*

# La governance UE pre-riforma

**Nel quadro normativo europeo, gli Stati membri con il Patto di stabilità e crescita (istituito nel 1997 con il Vertice di Amsterdam) si impegnano a:**

- rispettare l'obiettivo di una situazione di bilancio **a medio termine** con un saldo vicino al pareggio o positivo;
- adottare le misure correttive del bilancio che ritengono necessarie per conseguire gli obiettivi dei programmi di stabilità o convergenza.

**Già nella prima fase sono presenti elementi di attenzione alla “flessibilità” nella gestione dei vincoli attraverso esplicite eccezioni al vincolo del 3% legate al ciclo economico**

- Se il PIL si riduce in misura pari o superiore al 2% in termini reali e se il deficit è momentaneo e di dimensione modesta;
- Se la riduzione del PIL è compresa tra 0,75% e 2% ci vuole il parere del Consiglio dei ministri dell'Unione (ammesso se la recessione ha carattere eccezionale ed imprevisto).

# La governance UE pre-riforma

Con il passare del tempo cresce la consapevolezza che una “corretta” applicazione e gestione dei vincoli necessita di alcuni **elementi di flessibilità**.

Una prima importante modifica delle regole del Patto di stabilità e crescita è disposta nel 2005. Con la riforma si accentuano gli aspetti della flessibilità e della discrezionalità nella definizione delle regole e della loro applicazione.

➤ Si introduce il concetto di **indebitamento netto strutturale**: netto ciclo e misure una tantum

*(contrasta l'adozione di politiche pro-cicliche riducendo la necessità di adottare manovre correttive nelle fasi sfavorevoli del ciclo).*

➤ Per il raggiungimento dell'obiettivo di medio termine è richiesto un **miglioramento annuo dell'indebitamento netto strutturale almeno dello 0,5% del PIL**.

➤ L'aggiustamento dovrà risultare più elevato nei “good times”.

➤ **Differenziazione del percorso di aggiustamento** in relazione al debito e al livello di crescita potenziale di ciascun Paese.

# La governance UE pre-riforma

**In particolare la riforma del 2005 prevede che siano considerate le condizioni del ciclo economico, alcuni fattori rilevanti specifici di ciascun Paese, nonché rivisti i tempi disponibili per conseguire l'aggiustamento verso il vincolo europeo.**

➤ **Revisione delle condizioni a cui giustificare il deficit > 3%:** se il **tasso di crescita è negativo** o vi è una **diminuzione cumulata di prodotto per un periodo prolungato di crescita molto bassa rispetto al potenziale**.

➤ Inoltre si tiene conto di alcuni fattori rilevanti:

- **gli sviluppi della posizione economica a medio termine** (*crescita potenziale, condizioni congiunturali prevalenti ecc.*);
- **l'evoluzione della posizione di bilancio di medio termine** (*impegno per il risanamento del bilancio nei periodi di congiuntura favorevole, sostenibilità del debito, investimenti pubblici e qualità complessiva delle finanze pubbliche*);
- **ulteriori fattori significativi** (*sforzi di bilancio per aumentare o mantenere elevati i contributi finanziari a sostegno della solidarietà internazionale e della realizzazione degli obiettivi delle politiche europee, l'attuazione di riforme delle pensioni che introducono un sistema finanziato a capitalizzazione*);

➤ **Maggiore flessibilità nei tempi di rientro** con la possibilità di spostare di un anno la correzione del deficit eccessivo (normalmente prevista entro due anni).

# La nuova governance europea

**La crisi economica e finanziaria che negli ultimi anni ha investito l'Europa e, in particolare, alcuni Paesi (Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Italia) ha spinto verso una complessiva revisione dei meccanismi e delle procedure che presiedono al governo economico dell'Unione europea.**

- Il rispetto formale dei parametri europei sull'indebitamento netto non è stato sufficiente a preservare i Paesi da potenziali situazioni di crisi finanziaria;
- Il Patto di stabilità e crescita si è rivelato uno strumento non sufficiente a fornire adeguati incentivi alla riduzione del debito pubblico, soprattutto nei tempi favorevoli (*good-times*)

# La nuova governance europea

## Gli obiettivi:

- **Migliorare il coordinamento delle politiche economiche e fiscali** dei paesi appartenenti alla UE attraverso la disponibilità di ulteriori informazioni e definendo un unico momento in cui valutare le previsioni e le politiche
- **Anticipare la valutazione delle politiche degli Stati membri** in una fase preventiva all'assunzione delle misure di bilancio
- **Valutare simultaneamente le politiche strutturali e quelle di bilancio** in un quadro di complessiva coerenza e sostenibilità
- **Rafforzare la stabilità finanziaria e assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche e la cogenza delle regole fiscali e di bilancio**



# La nuova governance europea

1. **CODICE DI CONDOTTA** e **AGGIORNAMENTO DEL PROGRAMMA DI STABILITA' E CRESCITA** – ampliati i contenuti informativi dei documenti di programmazione e di bilancio inviati alla UE per la valutazione delle politiche fiscali e di bilancio degli Stati membri
2. **“SEMESTRE EUROPEO”** – rafforzato il coordinamento delle politiche economiche e fiscali; è anticipata al primo semestre la programmazione economica e finanziaria e l’invio dei relativi documenti alla UE
3. **SIX-PACK** – rafforzato il funzionamento del PSC (politica di bilancio prudente, maggiore attenzione al debito, regola sulla spesa e meccanismo di voto al contrario per le sanzioni), introdotta la sorveglianza macroeconomica e prevista una direttiva sui requisiti minimi delle regole, procedure e caratteristiche del ciclo della programmazione di bilancio
4. **PATTO “EURO PLUS”** – impegna gli Stati a recepire nell’ordinamento nazionale le regole di bilancio definite nel PSC. Ciascun Paese, mediante lo strumento giuridico nazionale ritenuto adeguato (costituzionale o legge quadro) e il tipo di regola di bilancio considerata opportuna (sull’indebitamento, sul saldo primario, sulle spese), dovrà recepire le regole di bilancio dell’UE e garantirne il carattere vincolante e la riferibilità anche ai livelli di governo subnazionali.

# La nuova governance europea

5. **FISCAL COMPACT** – fissa l'equilibrio di bilancio per l'indebitamento netto strutturale delle PA pari all'MTO specifico per il Paese (come definito nel PSC) con un limite inferiore di disavanzo strutturale dello 0,5% del PIL. Questa regola deve essere inserita nell'ordinamento nazionale, preferibilmente a livello costituzionale, insieme a specifici meccanismi correttivi nel caso di scostamenti tra i risultati effettivi e gli obiettivi di finanza pubblica. Ciascuna parte contraente è legittimata a sottoporre alla Corte di giustizia l'eventuale inottemperanza degli altri paesi. La Corte di giustizia può valutare l'inadempimento e imporre eventuali sanzioni.

## 6. **TWO PACK**

Due Regolamenti presentati dalla Commissione europea nel novembre del 2011:

- COM(2011) 819 - rafforzamento della sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri che si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà con riferimento alla propria stabilità;
- COM(2011) 821 - disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro.

# La nuova governance europea

**In quadro di maggior rigore delle regole europee (calendario condiviso, maggiore attenzione al debito, regola sulla spesa, sanzioni automatiche) sono previsti elementi di maggiore attenzione agli aspetti legati alla crescita (sorveglianza, coordinamento macroeconomico e nuova procedura per gli squilibri eccessivi) nonché ai fattori che consentono di tenere conto, nella valutazione della posizione fiscale dei Paesi e nella definizione dei loro obiettivi di bilancio, della evoluzione del ciclo economico.**

**L'obiettivo è quello di sostenere il perseguimento degli scopi dell'Unione europea in materia di crescita sostenibile, occupazione, competitività e coesione sociale.**

# La nuova governance europea

## I. Rafforzamento del Patto di stabilità e crescita (regole numeriche)

1. **Preventiva** COM(2010)526 - rafforzamento del monitoraggio delle finanze pubbliche sulla base del concetto di “**politica di bilancio prudente**”, finalizzata a:
  - a) raggiungimento nel medio termine del pareggio strutturale di bilancio, con un miglioramento dell' indebitamento netto di almeno dello 0,5% del PIL in ciascun anno;
  - b) aumento delle spese non superiore/inferiore al tasso prudente di crescita di medio periodo dell' economia (previsione a 10 anni) per i Paesi che hanno/non hanno conseguito il MTO.
2. **Correttiva** COM(2010)522 - **maggiore** attenzione al raggiungimento di un **valore di debito** entro la soglia del 60% PIL o della sua **riduzione ad un ritmo soddisfacente** (1/20 annuo dell' eccedenza rispetto al 60% registrata negli ultimi 3 anni)
4. **Sanzioni** COM(2010)524 - **maggiormente automatiche le sanzioni** previste in caso di mancato rispetto del PSC (**meccanismo di voto al contrario**)

## III. Sorveglianza macroeconomica

1. **Preventiva** COM(2010)527 - **nuova “procedura per gli squilibri eccessivi”**. La Commissione fornisce a intervalli regolari una valutazione degli eventuali rischi derivanti da squilibri macroeconomici (produttività, occupazione, costo del lavoro, debito pubblico, credito al settore privato, ecc.) da valutare sulla base di specifici indicatori (“*competitiveness scoreboard*”) e di analisi di tipo qualitativo;
2. **Correttiva** COM(2010)525 - applicazione di **specifiche sanzioni da irrogare nel caso in cui un paese sottoposto a procedura per squilibri eccessivi non dia seguito alle raccomandazioni** formulate dalla Commissione e approvate dal Consiglio europeo.

# La nuova governance europea

## Alcuni margini di flessibilità

### **1. Scostamenti temporanei dall' MTO sono consentiti in caso di eventi eccezionali**

*per "circostanze eccezionali" si intendono eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della PA oppure periodi di grave recessione economica ai sensi del patto di stabilità e crescita rivisto, purché la deviazione temporanea della parte contraente interessata non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine.*

### **2. Nella definizione dell' MTO sono considerati i costi di breve periodo di eventuali riforme strutturali (se il Paese non si trova in procedura per deficit eccessivo "EDP")**

### **4. Nella valutazione del rispetto della regola del debito pubblico sono considerati alcuni "fattori rilevanti": struttura del debito, debito privato, delle imprese, passività implicite/esplicite per invecchiamento popolazione, ecc.;**

### **5. Nell' ambito della regola sulla spesa sono le spese per investimento sono valutate in relazione alla media del loro valore nell' anno di previsione e dei 3 esercizi precedenti (al fine di limitare la variabilità della spesa), sono inoltre escluse le spese di investimento pienamente coperte da finanziamenti comunitari e la componente ciclica della spesa per disoccupazione.**

### **6. In relazione alla posizione fiscale del Paese sono previsti margini differenziati in relazione al limite della spesa da rispettare, al margine di disavanzo strutturale conseguibile e al percorso di avvicinamento alla soglia di debito di riferimento europea.**

# Riflessi governance UE su contabilità pubblica IT

**La riforma della governance europea ha avuto riflessi importanti sul quadro della normativa nazionale in materia di contabilità e finanza pubblica.**

**Una prima serie di modifiche alla legge quadro di contabilità (legge 196/2009) è stata apportata con la legge n. 39/2011.**

- Revisione del ciclo e dei documenti di programmazione in coerenza con il semestre europeo
- Maggior coinvolgimento del Parlamento e degli enti territoriali
- Disposizioni per il rafforzamento della disciplina fiscale

**Le più recenti innovazioni previste con il six pack, il patto euro plus e il fiscal compact sono state introdotte in Italia con la riforma costituzionale disposta con la legge cost. 1/2012 e con la successiva legge di attuazione, legge 243/2012.**

- Introduzione del principio del pareggio di bilancio strutturale per le AP e della sostenibilità del debito

# Riflessi governance UE su contabilità pb IT

## Il quadro normativo nazionale di riferimento

- **Legge C. n. 1/2012 e il nuovo art. 81 Costituzione.** Pareggio in Costituzione
- **Legge n. 243/2012 (legge Rafforzata)** - attuazione principio dell' equilibrio di bilancio e nuovo bilancio sostanziale (art. 15)
- **Legge n. 89/2014 (proroga deleghe legge n. 196/2009, art. 40 e 42)** - completamento della riforma del bilancio:
  - DLGS n. 90/2016 - completamento della riforma della struttura del bilancio;  
**decreto correttivo in discussione in Parlamento**
  - DLGS n. 93/2016 - rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa. **Decreto correttivo in corso di predisposizione**
- **Legge n. 163/2016** - attuazione articolo 15 della legge n. 243/2012, con unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità e revisione del contenuto dei documenti e della tempistica del processo di programmazione finanziaria.

# La riforma costituzionale in Italia – Legge 1 del 2012

**PRINCIPI GENERALI PA (ART. 97 Cost.)**, in conformità con l'ordinamento dell'UE:

1. equilibrio di bilancio
2. sostenibilità del debito pubblico.

**BILANCIO DELLO STATO (ART. 81 Cost.)**

1. principio di equilibrio strutturale tra entrate e spese
2. possibilità di ricorrere all'indebitamento solo per gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione del Parlamento a maggioranza assoluta, al verificarsi di eventi eccezionali (gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali)
3. possibilità di introdurre nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio (bilancio sostanziale)

**ENTI TERRITORIALI (ART. 117 - 119 Cost.)**

1. principio dell'equilibrio dei bilanci e l'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione europea
2. possibilità di ricorrere all'indebitamento per le spese d'investimento, previa definizione di piani di ammortamento e assicurando il rispetto dell'equilibrio per il complesso degli enti di ciascuna Regione.



# La legge 243 del 2012 – pareggio e LB sostanziale

## Declina disciplina pareggio di bilancio

- UE: Rispetto obiettivo di medio termine (MTO) in PS
- Stato: Saldo coerente con (MTO)
- Unificazione LB e LS

## Elementi di flessibilità nella normativa nazionale

- Eventi eccezionali - deroga all' equilibrio di bilancio (scostamenti)
  - Periodi di grave recessione economica
  - Eventi straordinari, al di fuori del controllo dello Stato, incluse le gravi calamità naturali

Il ricorso all' indebitamento è ammesso, su richiesta del Governo, sentito il parere della Commissione europea e previa autorizzazione delle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti. Contestualmente alla richiesta formulata dal Governo, sono **aggiornati gli obiettivi di finanza pubblica** con una apposita relazione.

Deve essere indicato il **piano di rientro** verso l' obiettivo programmatico che sarà attuato dall' esercizio successivo a quello per i quali è autorizzato lo scostamento dall' MTO, tenuto conto dell' andamento del ciclo economico. Il piano di rientro può essere aggiornato al verificarsi di ulteriori eventi eccezionali o in considerazione di variazioni nell' andamento del ciclo economico

# Obiettivi della Riforma di bilancio dello Stato

L'efficacia dell'assetto istituzionale e delle regole di finanza pubblica si misura:

- a) sulla capacità di assicurare sia **l'equilibrio dei conti**, in un'accezione che tiene conto del contesto congiunturale;
- b) sulla capacità di favorire un **utilizzo efficiente delle risorse pubbliche**, in relazione ai bisogni dei cittadini.

In questa prospettiva, la **Riforma di bilancio** costituisce una rilevante **opportunità per rafforzare il processo di programmazione finanziaria** valorizzando la **funzione allocativa del bilancio**.

# L'aspetto allocativo del bilancio è stato poco valorizzato...

## 1. Le caratteristiche istituzionali e gli strumenti di governo della spesa determinano differenti modalità di intervento per i diversi soggetti di spesa:

- per gli enti territoriali (Regioni), l'autonomia non consente di incidere con interventi specifici;
- per i comuni, inoltre, l'attuale definizione del principio del pareggio di bilancio non assicura che il contributo richiesto si traduca in una riduzione della spesa;
- per la sanità, l'attuale sistema di *governance* consente anche interventi mirati.

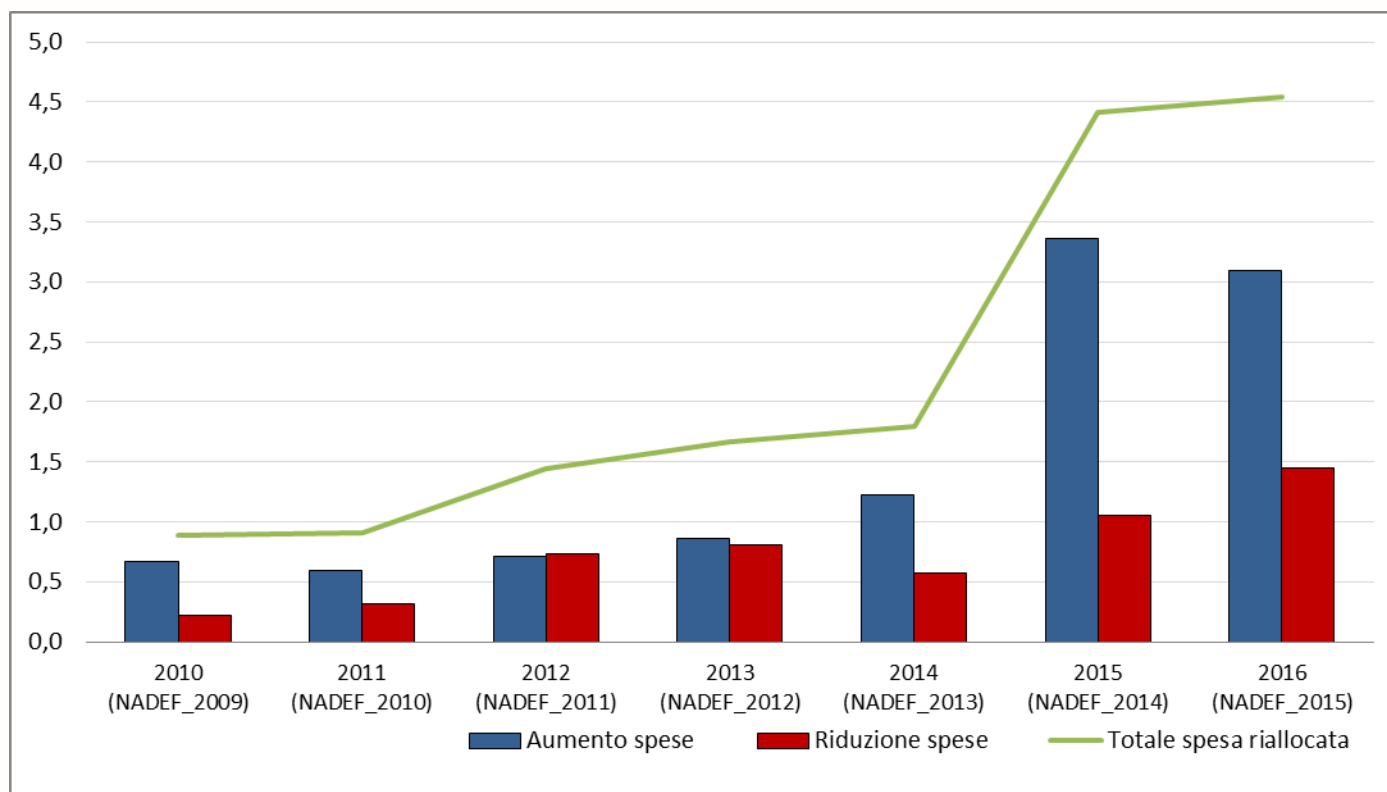
## 2. sul bilancio Stato i principali interventi adottati negli ultimi anni, salvo alcune eccezioni (scuola, cultura, forze dell'ordine), operano attraverso **misure che non effettuano scelte esplicite settoriali**, in particolare nel caso di:

- Riduzioni proporzionali degli stanziamenti di bilancio;
- blocco indifferenziato della spesa del pubblico impiego attraverso il blocco del turn over e dei trattamenti economici.

# ... vi sono inoltre fattori legati al processo di definizione delle manovre di finanza pubblica

## 3. Visto dal lato della spesa, le variazioni disposte con la legge di stabilità incidono marginalmente

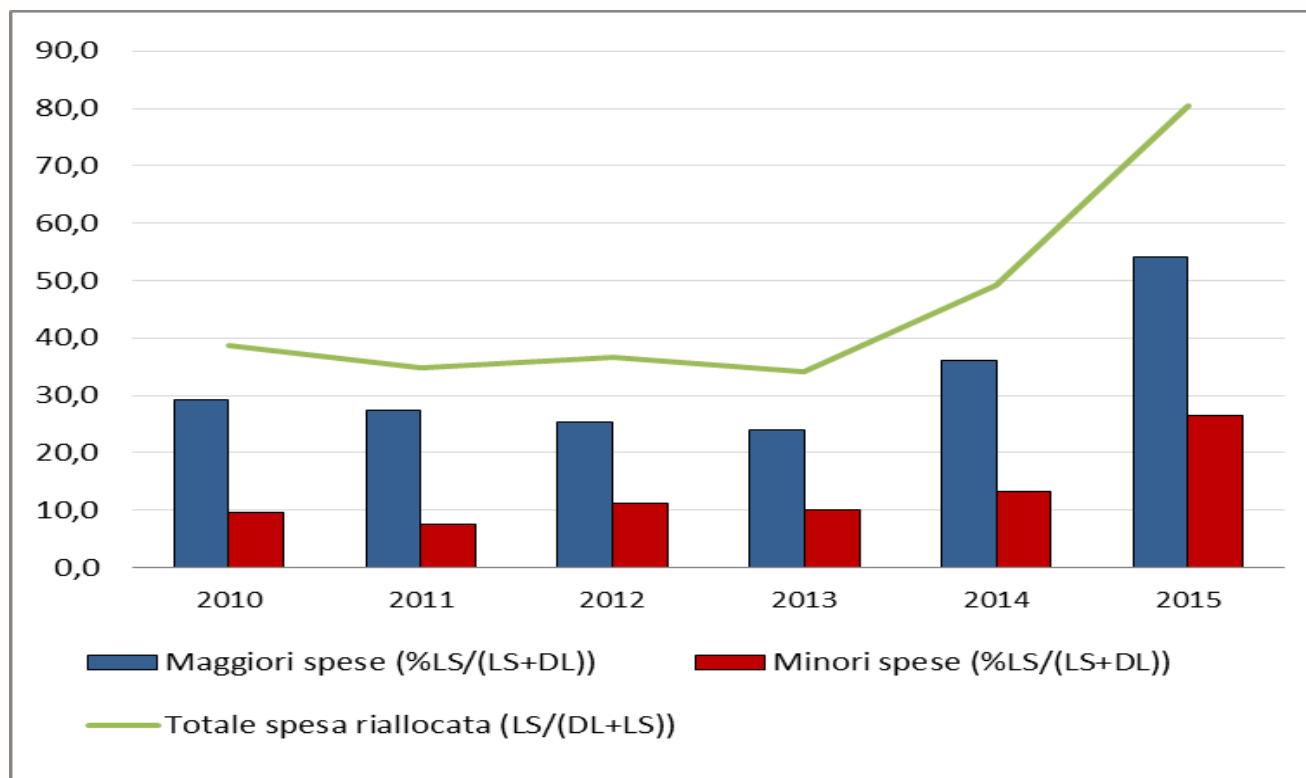
Effetti sulla spesa previsti delle leggi di stabilità 2010-2015 rispetto al totale delle spese primarie PA (effetti primo anno; valori %)



# ... e al momento in cui le decisioni sono prese

## 4. Una parte rilevante apportate al bilancio è definita in un momento differente dalla sessione di bilancio

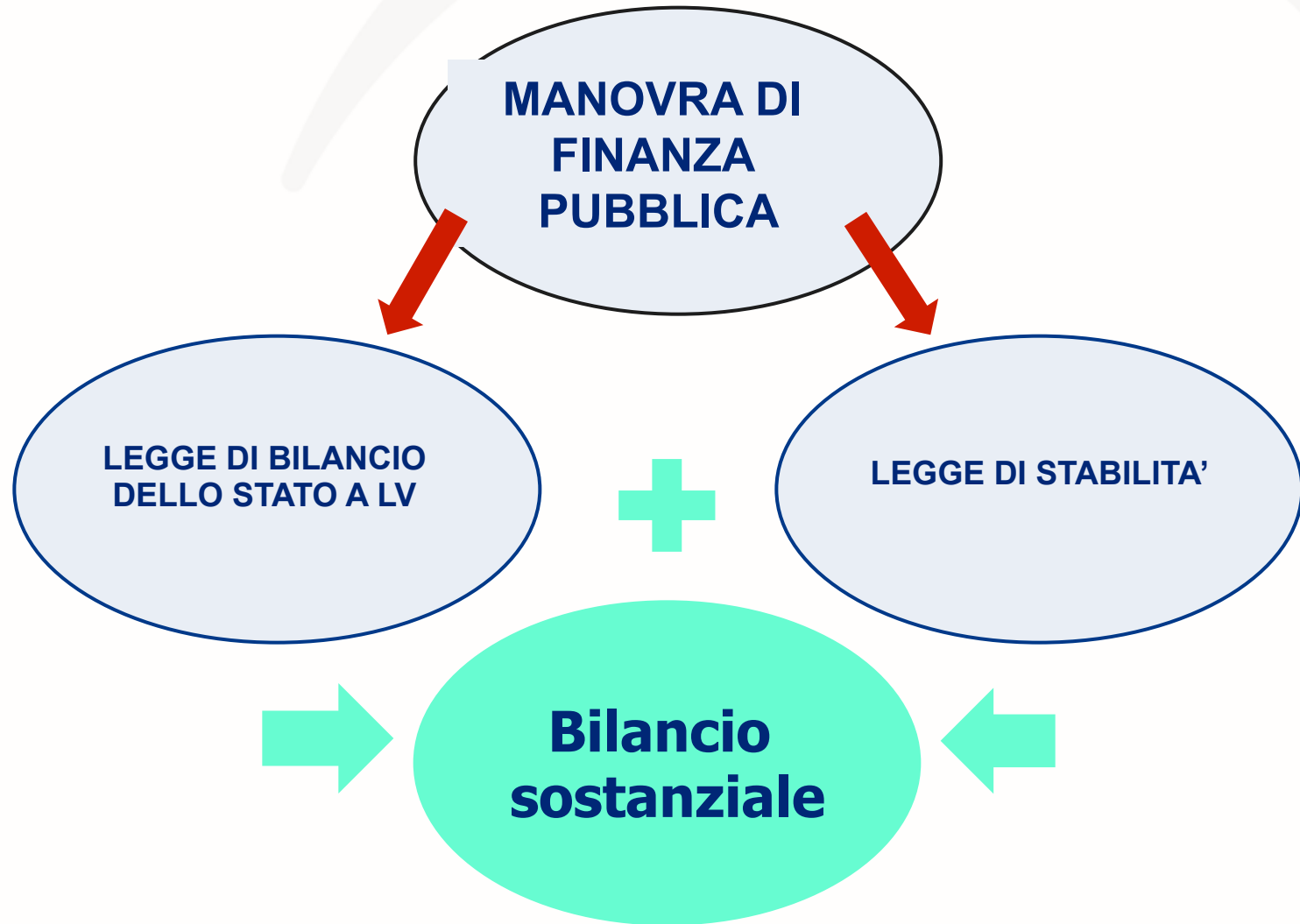
Incidenza sulla spesa delle modifiche determinate dalle leggi di stabilità del 2009-2015 rispetto a quelle complessivamente apportate con i provvedimenti in corso d'anno (valori %)



# La riforma del bilancio mira a rafforzare la funzione allocativa, attribuendo un nuovo ruolo alla legge di bilancio

- Il **bilancio dello Stato diventa più «sostanziale»** (*legge costituzionale n. 1/2012 e legge n. 243/2012*) concorrendo attivamente a definire la complessiva allocazione delle risorse, tramite:
  - **l'integrazione della legge di stabilità nella legge di bilancio** fin dalla iniziale presentazione;
  - Il bilancio diventa il **principale strumento di decisione sull'allocazione delle risorse**, nonché il principale riferimento per la verifica dei risultati delle politiche pubbliche tramite:
    - a) un processo di programmazione che considera sin dalla sua fase iniziale le compatibilità tra le priorità e i vincoli macro-economici e finanziari;
    - b) rafforzamento dell'approccio *top-down* nel processo di programmazione e integrazione della revisione della spesa nelle politiche di bilancio;
    - c) Maggiore enfasi sulle misure di cassa del bilancio in fase sia di previsione che di gestione;
    - d) ampliamento dell'area della spesa sotto il controllo del bilancio (cs);
    - e) una rivisitazione delle regole e procedure di flessibilità (in previsione e gestione)

# Unificazione legge di stabilità e legge di bilancio



# Il Bilancio sostanziale

Come si realizza il bilancio «sostanziale»? Unificazione dei due documenti LB e LS

Il DDL sul **nuovo bilancio** sarà articolato **in due sezioni**:

**La Sezione I** (articolato) contiene le innovazioni legislative (fino ad oggi apportate con la LS) necessarie a realizzare la manovra, la determinazione del livello massimo del ricorso al mercato e del SNF, **indicato in termini di competenza e di cassa (nuovo vincolo) coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica**; allegate alla sezione sono le tabelle dei Fondi Speciali (A e B) per copertura nuove leggi. Restano i limiti contenutistici attuale LS (più stringenti, su norme ordinamentali, microsettoriali e con effetti finanziari)

**La Sezione II** (articolato, stati di previsione, quadri riassuntivi, ecc.) potrà contenere le previsioni di entrata e di spesa, in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della “**legislazione vigente**”, ivi incluse le:

- ✓ proposte di **rimodulazioni verticali compensative nell'anno delle dotazioni finanziarie relative a FL e rimodulazioni orizzontali (pluriennali) nel rispetto del limite di spesa complessivo autorizzato dalla legge, sulla base delle previsioni del cronoprogramma**;



# Il Bilancio sostanziale

**La sezione II** contiene per i Ministeri anche parte della manovra che non necessita di innovazioni legislative, relativa a:

- ✓ **rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni**, per un periodo temporale anche pluriennale, di dotazioni finanziarie di spesa relative a FL. In sostanza ingloberà i contenuti delle attuali tabelle C, D, E della LS e gli allegati dimostrativi delle variazioni per autorizzazione di spesa;
- ✓ **risorse per soddisfare eventuali esigenze indifferibili (o politiche invariate)**, ossia le misure che finora sono state rifinanziate anno dopo anno con la LS;
- ✓ **Regolazioni meramente quantitative** rinviate alla LB da leggi vigenti

**La relazione tecnica alla LB deve contenere:**

- ✓ la **quantificazione degli effetti finanziari disposizioni contenute nella sezione I**
- ✓ i **criteri essenziali per la formulazione previsioni a LV** della sezione II,
- ✓ un **prospetto riepilogativo effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica** di ogni singola disposizione della sezione I (ex allegato 3), incluso un riassunto degli effetti delle riprogrammazioni e variazioni quantitative (definanziamenti e rifinanziamenti) contenute nella sezione II.
- ✓ **elementi di informazione sulla coerenza** del SNF programmatico e obiettivi DEF.

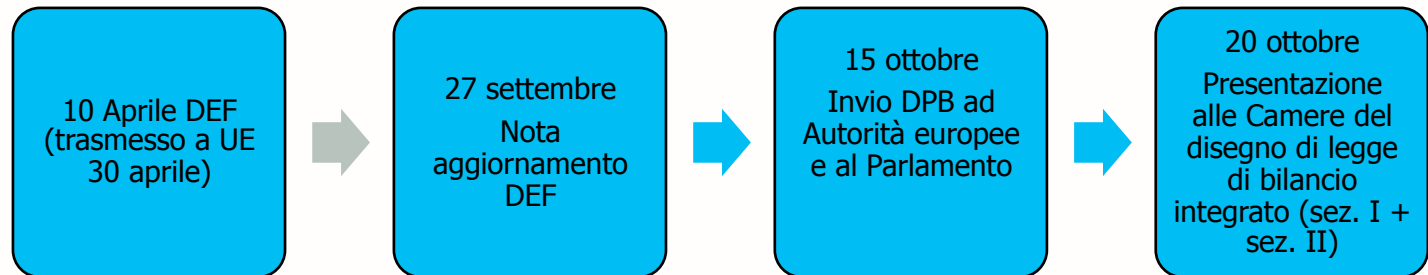
Le rimodulazioni della LV derivanti dall'aggiornamento del cronoprogramma dei pagamenti non rovano diretta evidenza nella RT.

# Tempistica Programmazione di bilancio e presentazione del DLB Integrato

## Vecchia Legislazione



## L. 196/2009 con modifiche L. 163/2016



# Copertura e emendamenti alla LB

**La copertura** non è più prevista una autonoma copertura degli oneri correnti derivanti dalle innovazioni legislative disposte nell'ambito della sezione prima del bilancio dello Stato;

- la copertura della legge di bilancio dello Stato è assicurata attraverso un **prospetto dimostrativo della coerenza tra il saldo netto da finanziare e gli obiettivi programmatici fissati nel DEF in termini di Indebitamento netto PA**

## **Emendamenti alla LB**

- La legge prevede **il divieto di coprire** (attraverso c.d. **emendamenti "a scavalco"** che opererebbero tra le due sezioni della legge di bilancio) **innovazioni legislative mediante la sola riduzione dello stanziamento del capitolo di spesa iscritto nel bilancio a legislazione vigente**. In realtà quest'anno non applicato

- Le modifiche alla sezione I possono trovare copertura su spese determinate nella sezione II **solo attraverso norme che incidano sui parametri di evoluzione della spesa da proporre nell'ambito della sezione I del bilancio**.

- Con la sezione I è vietato disporre la variazione diretta sui capitoli. Conseguentemente **divieto di coperture con tagli lineari**.

# La legge di assestamento del bilancio

**Il carattere sostanziale attribuito alla legge di bilancio non si estende alla legge di assestamento**, con la quale potranno essere disposte soltanto **variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie**, anche se di unità di voto diverse.

**L'assestamento potrà aggiornare il contenuto della sezione II della legge di bilancio**

**RGS aveva proposto la fissazione di un termine per l'approvazione della legge di assestamento**, al fine di consentire alle amministrazioni di proseguire più tempestivamente nella sua attuazione.

**Obbligo di aggiornamento del budget**

**Relazione tecnica**

E' necessaria una RT all'assestamento che dimostri coerenza del SNF risultante con obiettivi programmatici

# Altre innovazioni importanti

- ✓ **Copertura finanziaria leggi**
  - **Richiamo deroghe copertura per eventi eccezionali ai sensi legge 243;**
  - **Aggiornamento delle modalità copertura:** risparmi di spesa, disponibilità di tesoreria, divieto utilizzo a copertura di 5 e 8 per mille;
  - **Modifica della clausola di salvaguardia.** Scostamenti in corso d'anno si coprono con tagli di spesa (con possibile passaggio in CdM). Per esercizi successivi rinvio alla legge di bilancio per copertura a regime o intervento correttivo sulla spesa
  - **Clausole di invarianza.** Elementi integrativi da indicare nelle RT in tali casi.
- ✓ **Obbligo per amministrazioni comunicazione gestioni operanti su c/c bancari o postali**
- ✓ **Indicatori di benessere equo e sostenibile**

# Gli obiettivi della riforma e gli strumenti attuativi

Obiettivi	Strumenti
Trasparenza e qualità dei dati di finanza pubblica	Revisione della struttura del bilancio, introduzione delle azioni, adozione piano dei conti e sistema di contabilità economico patrimoniale
Efficiente programmazione e gestione della spesa	Flessibilità in fase di formazione e gestione, stabilizzazione entrate finalizzate per legge, revisione del calendario di programmazione e integrazione della revisione della spesa nel ciclo di bilancio
Rafforzamento ruolo allocativo e significatività del bilancio	Unificazione ddl bilancio e ddl stabilità, superamento contabilità speciali e altri conti di tesoreria
Rafforzamento del ruolo della cassa	Nuova nozione di impegno e accertamento contabile, cronoprogramma dei pagamenti (gestione e formazione), revisione disciplina dei residui, rimodulazione spese pluriennali
Semplificazione	Revisione degli allegati del bilancio

# Decreto legislativo 90/2016 - revisione della struttura del bilancio

## Obiettivi:

- Maggiore trasparenza, leggibilità del bilancio e controllo dei risultati (articolo 1 e 2);
- Semplificazione e snellimento dei documenti di bilancio (tramite la revisione degli allegati - articoli 2 e 3);
- Integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo del bilancio (articolo 4);
- Ampliamento della flessibilità di bilancio per garantire maggiore efficienza della programmazione e della gestione delle risorse (anche per rendere sostenibili i vincoli finanziari fissati con gli obiettivi di spesa – articolo 5);
- Maggiore qualità dei dati di entrata e spesa e ampliamento l'area della spesa sotto il controllo del bilancio dello Stato attraverso l'adozione di un sistema di contabilità integrata finanziaria ed economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato (articolo 8) e l'eliminazione di alcune gestioni FB (articoli 6 e 7);
- Bilancio di genere (articolo 9).

# Maggiore trasparenza e leggibilità del bilancio: missioni, programmi e azioni (art. 1 e 2)

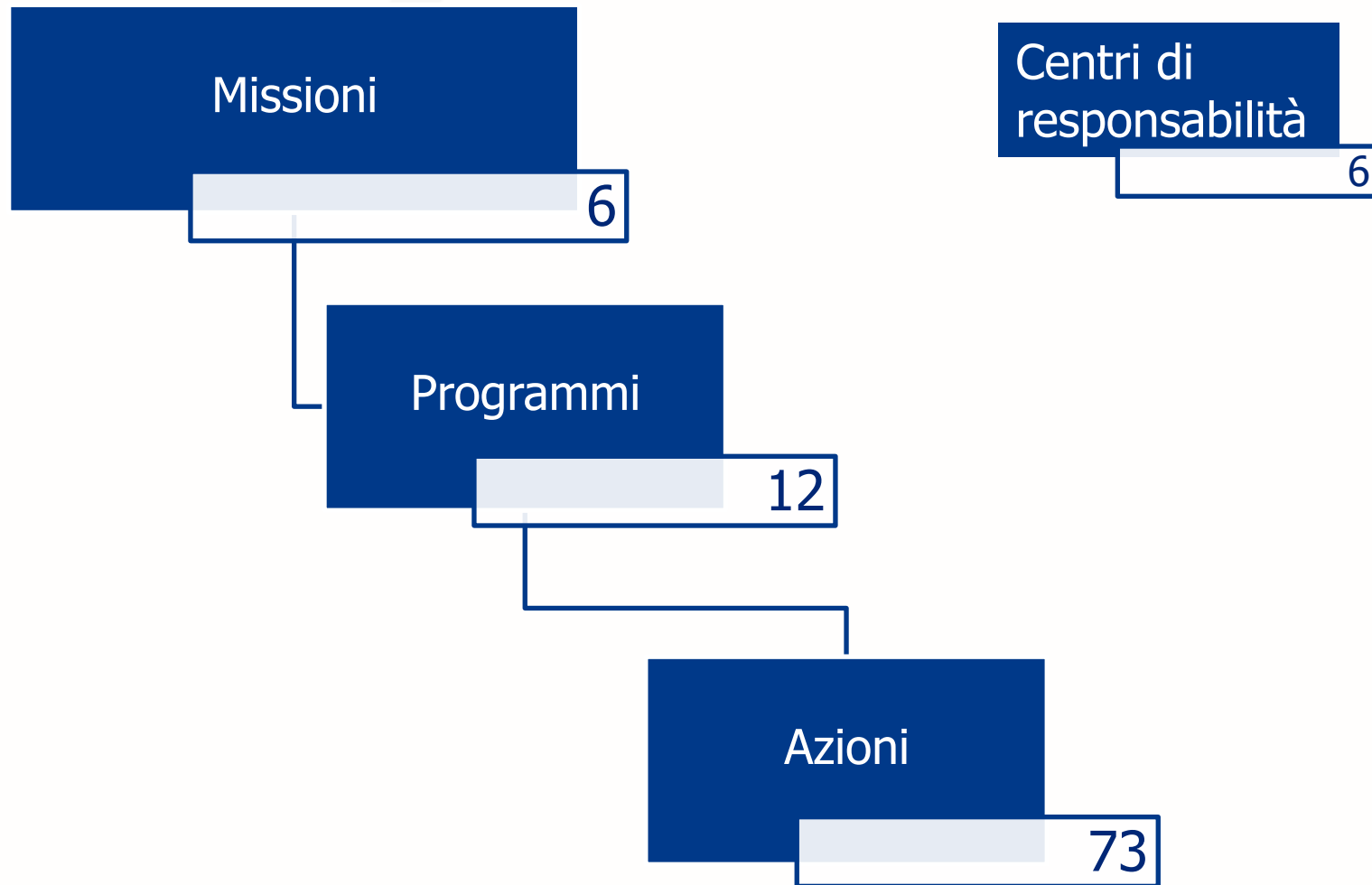
Si conferma la struttura per **missioni e programmi**, più adatta a evidenziare il legame tra le risorse stanziare e le finalità perseguite e

- **si introducono in via sperimentale le “azioni”** sottostanti i programmi dal disegno di legge del bilancio 2017. Tale modifica dovrebbe anche portare all'**avvio di un processo di razionalizzazione delle autorizzazioni legislative sottostanti**.
- le azioni **dovrebbero divenire l'unità gestionale del bilancio** con possibili vantaggi anche in termini di flessibilità gestionale (**è prevista una sperimentazione in tal senso**)
- **Rafforzamento** della relazione univoca tra Programma e Centro Di Responsabilità amministrativa (eliminazione dei programmi condivisi tra più centri di responsabilità amministrativa)
- le azioni saranno accompagnate da un dettagliato piano dei conti allo scopo di **classificare la spesa per natura economica**



# 1. Revisione struttura del bilancio e introduzione delle azioni

## Ministero dell' interno: l' attuale struttura di bilancio



# La struttura del bilancio per azioni

- Incrocio tra programmi, azioni e piano dei conti integrato: es. MIUR

Voci del piano dei conti		Missioni, Programmi, Azioni				
		2 Istruzione universitaria				
		2.1 Diritto allo studio nell'istruzione universitaria				
		Spese di Personale per il programma	Sostegno agli studenti tramite borse di studio e prestiti d'onore	Promozione di attività culturali, sportive e ricreative	Realizzazione o ristrutturazione e di alloggi per studenti	Totale Programma
Spese correnti	Redditi da lavoro dipendente	293.635				293.635
	....					
	Acquisto di beni e servizi		3.654.108	644.087	9.712.957	14.011.152
	....					
	Trasferimenti correnti		160.000.000	13.000.000		173.000.000
Spese in conto capitale	....					
	Investimenti fissi lordi			10.000.000	60.000.000	70.000.000
	....					
	Contributi agli investimenti					
	....					
<b>Totale</b>		293.635	163.654.108	23.644.087	69.712.957	257.304.787

Unità di gestione finanziaria

Unità di voto

# Semplificazione e snellimento dei documenti di bilancio (art.3)

- **Revisione delle appendici e degli annessi al Bilancio.** Modifica dello strumento e dell'iter di presentazione e approvazione dei bilanci che costituiscono Appendici e Annessi delle amministrazioni dello Stato:
  - ✓ l'Amministrazione degli Archivi Notarili e della Cassa Ammende (Ministero della giustizia)
  - ✓ il Fondo degli Edifici di culto (Ministero dell'Interno)

I bilanci delle suddette amministrazioni autonome non costituiranno più parte integrante dei bilanci preventivi e dei consuntivi delle Amministrazioni vigilanti, bensì documenti la cui presentazione annuale alle Camere avviene in concomitanza con la presentazione del disegno di legge del bilancio.

- **Non sono più allegati ai documenti di bilancio:**
  - ✓ Documento sull'andamento dei rapporti tra l'Italia e il Fondo monetario
  - ✓ Tabella dei cambi di finanziamento del MAECI
  - ✓ Relazioni illustrative sullo stato di attuazione dei programmi del Ministero della difesa
  - ✓ Relazione sull'applicazione della normativa della circolazione in ambito internazionale

# Flessibilità di bilancio e azioni (art. 5)

## Soppressione classificazione spese in rimodulabili e non, confermati FB, OI e FL

### Flessibilità in Gestione

- Con DMC, per motivate esigenze, **possono essere rimodulate in termini di competenza e di cassa**, previa verifica della RGS, **le dotazioni finanziarie nell'ambito di ciascun programma, con esclusione dei fattori legislativi, e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili.**

- Con decreti direttoriali (DD), previa verifica della RGS ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica, **possono essere disposte variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, nell'ambito degli stanziamenti di spesa di ciascuna azione, con esclusione dei fattori legislativi, e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili.**

- Con DMT possono essere effettuate **variazioni compensative** tra capitoli **anche di titoli diversi** appartenenti alla categoria 2 e 21. **Nel caso di capitoli relativi a beni e servizi in gestione unificata variazioni con decreti interdirettoriali.**

**Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.**

# Flessibilità di bilancio e variazioni (art. 5)

- Con decreto del Ministro competente (DMC), possono essere disposte variazioni compensative in termini di sola cassa. **Confermata a regime l'attuale norma sulla flessibilità sulla cassa alle medesime condizioni.**
- Norma di carattere generale sulla **ripartizione dei fondi da ripartire** (CP, CS e RS)
- Norma di carattere generale sulla **riassegnazione di entrate di scopo** in caso di assenza specifica disposizione.

## Flessibilità in Previsione

- **Assestamento: variazioni anche tra programmi di Missioni diverse. Confermata a regime la norma.**
- **Previsione: per ora flessibilità solo tra Programmi di una stessa Missione di spesa. Con DDL di riforma ampliamento variazioni anche tra Missioni diverse**
-

# Stabilizzazione di entrate finalizzate per legge (art.6)

- **Possibilità di iscrivere negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione e in quello di entrata importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività** al fine di garantire tempestività nell'erogazione delle risorse a decorrere dall'anno 2017;
- **L'ammontare degli stanziamenti da iscrivere in bilancio è commisurato all'andamento dei versamenti registrati nei singoli esercizi del triennio precedente** a quello di iscrizione ovvero nei singoli esercizi successivi alla data di entrata in vigore della legge nel caso in cui il numero di tali esercizi sia inferiore a tre;
- **Possono essere previste le necessarie variazioni con il disegno di legge di assestamento per adeguare gli stanziamenti iscritti in bilancio alle effettive somme riscosse** nell'esercizio di riferimento,
- **Soppressione Fondo previsto dalla legge 244/2007, articolo 2 comma 615, relativo** a determinate entrate riassegnabili acquisite per il 50 per cento al bilancio dello stato e per il 50 per cento iscritte su un fondo da ripartire.

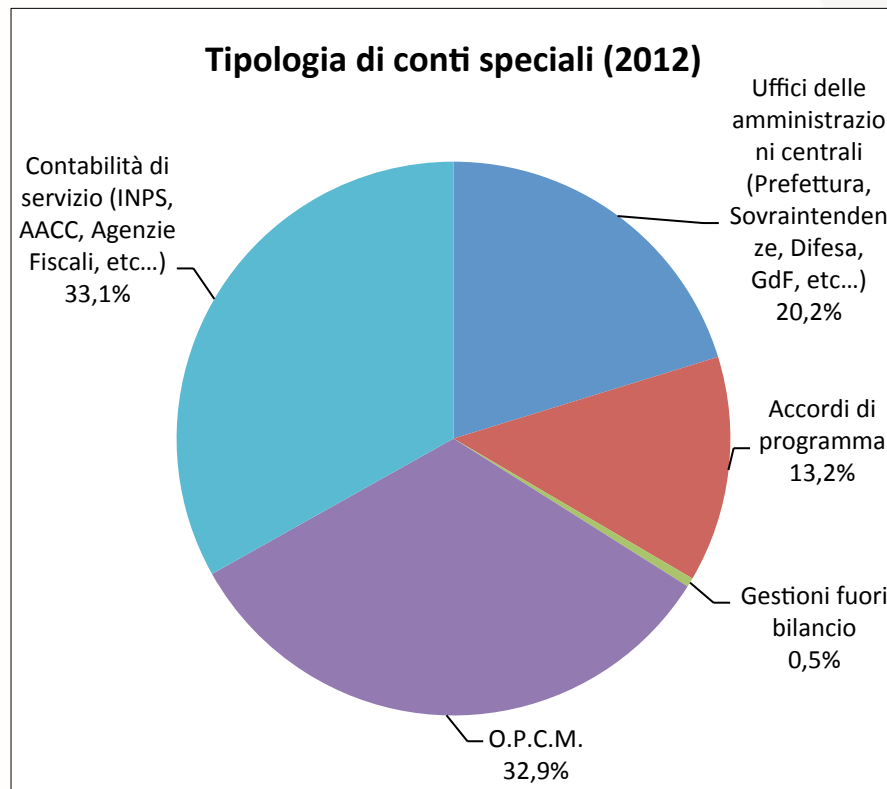
# Ampliamento l'area della spesa sotto il controllo del bilancio dello Stato (art.7)/1

Si prevede:

**1 soppressione** in via definitiva **delle contabilità speciali e riacquisizione delle giacenze al bilancio (con DPCM);**

**2 graduale passaggio al regime di contabilità ordinaria dei titoli di pagamento in modalità dematerializzata** (e allacciamento al sistema integrato di contabilità);

**3 previsione di uno schema classificatorio armonizzato con il bilancio dello Stato per la rendicontazione annuale per le gestioni fuori bilancio** escluse dal processo di progressiva eliminazione.



# Ampliamento l'area della spesa sotto il controllo del bilancio dello Stato (art.7)/2

Il contenuto del Conto riassuntivo del Tesoro **dal mese di gennaio 2017 è rivisto:**

- i flussi riferiti alla gestione del bilancio statale sono distinti secondo le classificazioni correnti della struttura del bilancio,
- I flussi riferiti alla gestione della tesoreria statale sono distinti a seconda che costituiscano il formarsi o l'estinguersi di partite debitorie o creditorie
- In apposite tabelle, elaborate dalla RGS, sono fornite informazioni sull'integrazione tra i dati della gestione del bilancio con quelli della gestione di tesoreria, nonché il raccordo con il dato del debito statale e con il saldo di cassa del settore statale. (norma modificata con DDL su riforma bilancio)

I dati del Conto riassuntivo del Tesoro sono pubblicati **in formato aperto** ai sensi dell'art. 68 del Codice dell'Amministrazione Digitale.



# Ampliamento l'area della spesa sotto il controllo del bilancio dello Stato (art.7)/3

## Eliminazione delle contabilità speciali o conti correnti di tesoreria:

- individuate con DPCM le **gestioni operanti su contabilità speciali o conti di tesoreria da ricondurre al regime di contabilità ordinaria**, con contestuale chiusura delle predette gestioni;
- **si preclude la possibilità di apertura di nuove contabilità speciali**, i cui fondi siano costituiti mediante il versamento di somme iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato.
- **estinzione**, a decorrere dall'esercizio finanziario 2017, **dei conti correnti di tesoreria centrale per i quali siano trascorsi almeno 3 anni dall'ultima movimentazione e non siano state effettuate ulteriori transazioni**.
- per le gestioni soppresse, **le somme giacenti alla data della chiusura sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, per la nuova assegnazione** nella competenza delle inerenti imputazioni di spesa o a nuove imputazioni appositamente istituite;
- **Normativa speciale per protezione civile.**

## Escluse dalla soppressione:

Le gestioni speciali come quelle relative alla PCM, autorizzate per legge, i programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati, nonché i casi di urgenza e necessità.

# Adozione sistema di contabilità integrata (art. 8/1)

- Al fine di perseguire la qualità e la trasparenza dei dati di finanza pubblica e a fini conoscitivi, **le Amministrazioni centrali dello Stato adottano, nell'ambito della gestione, la contabilità economico patrimoniale in affiancamento alla contabilità finanziaria** mediante l'adozione di un sistema integrato di scritture contabili che consenta la registrazione di ciascun evento gestionale contabilmente rilevante ed assicuri l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni di natura finanziaria con quelle di natura economica e patrimoniale.
- **L'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni centrali dello Stato si conforma ai principi contabili generali** contenuti nell'allegato 1 al decreto legislativo 90/2016 definiti in conformità con i corrispondenti principi di cui al decreto legislativo 91/2011 (principio della annualità, principio dell'unità, principio della universalità, principio della integrità, principio della veridicità, principio della attendibilità).
- Adozione, attraverso un regolamento (DPR) da emanarsi entro il 31/10/2016, di **principi contabili applicati** aggiornabili a seguito della sperimentazione o di modifiche a normative europee. Tutte le amministrazioni sono tenute ad uniformarsi a tali principi

# Adozione sistema di contabilità integrata (art. 8/2)

Nelle more dell'attuazione della delega ex art. 40, il Decreto Legge n. 95/2012 (art 6, comma 6) **ha già parzialmente anticipato l'introduzione della contabilità integrata** nelle amministrazioni centrali dello Stato disponendo l'obbligo dell'utilizzo del sistema **SICOGE** per le scritture di contabilità economico-patrimoniale integrate con le scritture finanziarie, a partire dall'esercizio finanziario 2013.

Le risultanze relative alle operazioni economico analitiche registrate sul sistema SICOGE (ad oggi limitate ai dati di costo) confluiscono sul sistema di contabilità economica analitica Conteco per la sola fase di Rendiconto.

La verifica e la corretta tenuta delle scritture contabili nonché la puntuale applicazione dei principi contabili sarà a carico degli **UCB** e delle **RTS** (art. 8 comma 2); la norma rinvia a successivi accordi fra RGS e Corte dei Conti per l'introduzione dei controlli esterni

# Adozione di un comune piano dei conti integrato (art. 8)

**Le Amministrazioni centrali dello Stato adottano un comune piano dei conti integrato**, costituito da conti che rilevano le entrate e le spese in termini di contabilità finanziaria e da conti economico-patrimoniali che rilevano ricavi /proventi, costi/oneri, crediti/debiti,... redatti secondo comuni criteri di contabilizzazione.

2. Il piano dei conti integrato persegue le seguenti finalità:

- a) **l'armonizzazione del sistema contabile delle amministrazioni centrali dello Stato** con quelli delle altre amministrazioni pubbliche;
- b) **l'integrazione e la coerenza tra le rilevazioni contabili di natura finanziaria e quelle di natura economica e patrimoniale;**
- c) **il consolidamento nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione delle entrate, delle spese**, dei costi/oneri e dei proventi/ricavi, nonché il monitoraggio in corso d'anno degli andamenti di finanza pubblica delle amministrazioni centrali dello Stato;
- d) **una maggiore tracciabilità delle informazioni nelle varie fasi di rappresentazione contabile, una maggiore attendibilità e trasparenza dei dati contabili.**

# Adozione di un comune piano dei conti integrato (art.8)/2

Il **Piano dei conti integrato** (Pdc) svolge un ruolo fondamentale nell'ambito della riforma quale strumento per accrescere la trasparenza e per favorire l'armonizzazione e il consolidamento dei conti pubblici.

Il **Pdc** è lo **strumento principale per la tenuta della contabilità integrata:**

- per le scritture di contabilità finanziaria effettuate secondo il principio della competenza finanziaria (*legal accrual*) e la cassa (cash) – impegni, pagamenti, accertamenti e riscossioni
- per le registrazioni economico-patrimoniali effettuate in applicazione del principio di competenza economica (*accrual*) – *ricavi, proventi, costi, oneri, debiti, crediti*

E' composto da conti articolati su più livelli gerarchici di dettaglio, suddivisi in tre elenchi distinti: **Piano finanziario, Piano economico e Piano patrimoniale.**

Il Pdc consente, inoltre:

- il **raccordo** con la classificazione SEC
- il **raccordo tra dati contabili e schemi di bilancio**
- il possibile superamento e/o l'armonizzazione delle diverse classificazioni per natura delle operazioni ad oggi esistenti

# PdCI e codifica transazione contabile elementare (art. 8)/3

**Con regolamento**, su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, sono definite:

- a) le voci del piano dei conti integrato,
- b) i collegamenti dei conti finanziari, dei conti economico patrimoniali ai documenti contabili e di bilancio;
- c) il livello minimo di articolazione del piano dei conti per le fasi di riferimento del bilancio.

**Ogni atto gestionale posto in essere dai funzionari responsabili della gestione del sistema di contabilità integrata costituisce nelle rilevazioni contabili una transazione elementare.** *Ciascuna transazione elementare è caratterizzata da una codifica che consente di tracciare le operazioni contabili movimentando contemporaneamente le voci del piano dei conti finanziario, economico e patrimoniale.*

Sperimentazione **della durata di due esercizi finanziari**, con verifica dei risultati a consuntivo tramite decreto del Ministro dell'economia e delle finanze,

# Bilancio di genere (art. 9)

**Il Ministero dell'economia e delle finanze** avvia un'apposita **sperimentazione** dell'adozione di un **bilancio di genere**.

- Il bilancio di genere è un documento di bilancio che analizza e valuta in ottica di genere le scelte politiche e gli impegni economici-finanziari di un'amministrazione. In particolare, il **diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini**, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito.
- La metodologia generale del bilancio di genere ai fini della rendicontazione verrà definita con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, **entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 90**

# Decreto legislativo n. 93/2016 - potenziamento bilancio di cassa

## Obiettivi :

- Potenziamento della fase di cassa dovrebbe consentire una **più immediata comprensione dell'azione pubblica**, in quanto concentra l'attenzione sul momento in cui le risorse vengono effettivamente incassate ed erogate piuttosto che su quello in cui sorge l'obbligazione giuridica attiva o passiva;
- Rende più stretto il legame tra la decisione parlamentare sull'utilizzo delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa;
- Riduce l'intervallo temporale tra l'assunzione dell'obbligazione e la manifestazione monetaria dell'attività svolta che, a seconda della tipologia di spesa e delle procedure previste, può risultare anche particolarmente ampio, tanto da superare il termine dell'esercizio finanziario.
- Impone una maggiore responsabilizzazione di chi gestisce le risorse;
- Argina la formazione dei residui attivi e passivi.



# Strumenti per rafforzare il ruolo del bilancio di cassa

- **revisione della definizione delle fasi dell'entrata e della spesa** (articolo 3):
  - ✓ nuovo concetto di accertamento che privilegi la fase della riscossione, piuttosto che quella della formazione dell'obbligazione alla corresponsione di una somma verso l'erario;
  - ✓ individuazione puntuale dei presupposti per procedere all'impegno nel momento in cui l'obbligazione diviene esigibile
- l'istituzionalizzazione del c.d. **cronoprogramma** dei pagamenti, anche **in fase di previsione** (articolo 1);
- per le spese a carattere pluriennale, possibilità di adeguare nel tempo la competenza alla cassa tramite **rimodulazione «orizzontale»** (articolo 2);
- **revisione sistematica dei residui** per provvedere al loro accertamento (articolo 6);
  - **Modifiche al sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile** (articolo 5);
- raccordo più stretto tra autorizzazioni di cassa del bilancio e gestione della Tesoreria - allegati al bilancio (articolo 7).

# Istituzionalizzazione del cronoprogramma (Art.1)

**Il cronoprogramma si traduce in un piano finanziario dei pagamenti contenente dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento, distinguendo:**

- ✓ la quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui
- ✓ la quota destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza ciò ai fini della predisposizione per ciascuna unità elementare di bilancio, ai fini della gestione e della rendicontazione delle proposte da parte dei responsabili della gestione dei programmi, delle previsioni pluriennali di competenza e di cassa.

**Apposita circolare della RGS stabilisce:**

- ✓ le **caratteristiche e le modalità per la compilazione del piano finanziario dei pagamenti** da presentare in sede di formazione del bilancio di previsione in modo da garantirne la coerenza con quello da predisporre in sede di gestione.

# Rimodulazione spese pluriennali (Art. 2)

**Le leggi pluriennali di spesa in conto capitale quantificano la spesa complessiva e le quote di competenza attribuite a ciascun anno interessato.**

✓ Con la legge di bilancio le suddette quote sono rimodulate in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti

✓ In allegato al disegno di legge di bilancio è data **apposita evidenza delle rimodulazioni proposte**. Possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi pluriennali di spesa in conto capitale. I relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio.

✓ Le somme stanziare annualmente nel bilancio dello Stato, relative ad autorizzazioni di spese pluriennali, non impegnate alla chiusura dell'esercizio, con l'esclusione di quelle riferite ad autorizzazioni di spese permanenti, **possono essere reiscritte, con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti.**

# Il nuovo accertamento contabile delle entrate

## Oggi

- A differenza di quanto accade per gli enti locali, per lo Stato per quasi tutte le tipologie di entrata è previsto che **l' accertamento sia contestuale alla riscossione**;
- **Fanno eccezione le somme riscosse mediante ruoli, sia per le entrate tributarie che per quelle extra tributarie, per le quali sussiste effettivamente una considerevole differenza tra cassa e competenza iscritta in bilancio.**

## Domani con correttivo D.Lvo 93

- **Accertamento «qualificato»:** Ai fini previsioni (e rendiconto) LB coincidenza concetto di accertamento con quello di riscossione (nuova competenza). I versamenti effettivi corrisponderanno alla cassa di bilancio.
- **Le scritture contabili devono comunque registrare l' accertamento «giuridico» risultanti dai ruoli (cartelle) emessi.**
- Tra gli scopi anche quello relativo alla riduzione dell' ammontare dei residui attivi che si formano ogni anno, destinati a non essere mai incassati (95%).

# Il nuovo concetto di impegno

- **Avvicinamento della fase dell'impegno di spesa a quella del pagamento** (l'articolo 3, in attuazione delle lettere *a*) e *c*) dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre del 2009, n. 196); **Elementi costitutivi dell'impegno indicati in norma (deroghe per trasferimenti PA).**
- **Attraverso questa modifica si armonizza, il concetto di impegno per lo Stato con quello della cosiddetta "competenza rafforzata"** previsto per gli Enti territoriali e non, conseguendo anche una maggiore armonizzazione tra i diversi enti delle amministrazioni pubbliche.
- **Il concetto di impegno prevede che, a partire dall'anno 2018, l'obbligazione sia imputata contabilmente nell'anno in cui essa diviene esigibile,** anziché come accade oggi, nell'esercizio in cui l'obbligazione è stata assunta.

A partire da ottobre 2016 e fino a dicembre 2018 **periodo di sperimentazione del nuovo concetto di impegno** che si affiancherà a quello attuale per capirne le effettive conseguenze sulla gestione (lo Stato non ha avanzo amministrazione, né fondo pluriennale vincolato).

### 3. Rafforzamento del ruolo della cassa

#### Il nuovo concetto di impegno (2)

##### **Logica di base per le funzioni per l'assunzione degli impegni sperimentali:**

Le due tabelle sottostanti mettono a raffronto la logica di funzionamento degli «impegni a legislazione vigente» vs «impegni sperimentali». Attualmente il sistema informativo gestionale è stato adeguato per consentire all'amministrazione di assumere un impegno secondo un duplice criterio: quello della legislazione vigente e quello della sperimentazione.

Sono progressivamente rese disponibili, per le amministrazioni e gli UCB, viste e interrogazioni.

Impegno	Anno 2017
Impegno XXX	100,00

Impegno	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019
Impegno XXX	30,00	60,00	10,00

L'impegno sperimentale avvicina l'anno di imputazione dell'impegno al momento del pagamento

Revisione procedura impegni su esercizi futuri

### 3. Rafforzamento del ruolo della cassa

#### Il nuovo concetto di impegno (3)

- Ferma restando l'assunzione dell'impegno di spesa secondo quanto previsto dalla legislazione vigente, l'esigibilità si dovrà riferire a quando si effettueranno i pagamenti.
  - Nella circolare RGS 23/2016 sono indicati a titolo esemplificativo i **criteri di imputazione in relazione alle diverse tipologie di spesa.**
    - Due esempi:
      - ✓ **Le spese per il pagamento di compensi e gettoni di presenza ai componenti di commissioni, consigli e comitati** sono imputate all'esercizio in cui la prestazione è resa;
      - ✓ **Le spese per trasferimenti correnti a imprese**, in linea generale, sono imputate all'esercizio finanziario cui fa riferimento il contratto o la convenzione, salvo quanto diversamente stabilito dalla norma autorizzatoria.
    - Predisposizione in gestione da parte del dirigente responsabile del **cronoprogramma dei pagamenti e relativo aggiornamento contestualmente** ad impegni assunti;
    - **controlli e monitoraggio da parte degli UCB** su cronoprogramma pagamenti. La norma prevede quale sanzioni: no prelevamento da Fondi di riserva.
- Dal 1 gennaio 2018 fitti, canoni, livelli e censi non potranno essere più pagati con ruoli di spesa fissa.

# **Il nuovo concetto di impegno - adempimenti**

- **Predisposizione in gestione da parte del dirigente responsabile del cronoprogramma dei pagamenti e suo aggiornamento contestualmente ad impegni assunti;**
- **Predisposizione da parte di RGS di apposita circolare su Cronoprogramma in gestione e nuovo concetto di impegno.**
- **Controlli e monitoraggio da parte degli UCB su cronoprogramma pagamenti. La norma prevede quale sanzioni: no prelevamento da Fondi di riserva.**

**Dal 2017 fitti, canoni, livelli e censi non potranno essere più pagati con RSF.**



# Nuovo regime dei residui passivi (art. 6)

- **Inversione dei presupposti per la perenzione e conservazione residui:** i **residui passivi di parte corrente** se non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello dell'impegno, costituiscono economie di bilancio (salvo l'amministrazione non dimostri la sussistenza effettiva del debito, in questo caso scatta la perenzione). I residui relativi a trasferimenti ad amministrazioni pubbliche una volta impegnati possono conservarsi in bilancio per tre esercizi; **i residui di conto capitale si conservano:** lettera f) 1 anno; lettera c) 3 anni (allungamento di 1 anno).
- **Accertamento e riaccertamento annuale dei residui.** Messa a regime la procedura di cui all'art. 49 del DL 66/2014 sul riaccertamento dei residui perenti, con reiscrizione nel bilancio pluriennale delle partite non più dovute. Inoltre, l'amministrazione può, dichiarandolo in appositi allegati ai DAR, eliminare dal consuntivo i residui di lettera f) e chiederne in tal caso la reiscrizione in esercizi successivi in relazione al cronoprogramma dei pagamenti previsti.

# Nuovo regime dei residui passivi (art. 6)/1

- **Ampliamento delle fattispecie di impegno oltre il termine del 31/12:**
  - ✓ provvedimenti legislativi dell' ultimo quadrimestre;
  - ✓ **riassegnazioni di entrate di scopo adottate nel mese di dicembre**
  - ✓ **ripartizione di fondi sulla base atti amministrativi presupposti che ne stabiliscono le destinazioni.**

# Raccordo autorizzazioni di cassa e tesoreria

- **In allegato al Rendiconto generale dello Stato sono riportate a fini conoscitivi, indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale.**
- **Sono presentate in tabelle informazioni sui pagamenti che sono affluiti su conti di tesoreria**, con separata evidenza dei conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari amministrazioni dello Stato, su quelli erogati direttamente al sistema economico e su quelli aventi destinazioni diverse.
- **Per i conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari amministrazioni dello Stato, sono altresì rappresentati i movimenti in entrata e in uscita realizzati nell'anno oggetto del rendiconto.**

# La *spending review*: di cosa parliamo? (1)

- Il dibattito pubblico distingue tra **SR per spendere meglio** e **SR per spendere meno**.
- In letteratura si contrappongono le **SR strategiche** (che mirano alla revisione delle priorità e programmi effettivamente finanziati) alle **SR efficientistiche** (che mirano a rendere più efficienti i programmi esistenti), Analogamente, alcuni distinguono SR con obiettivi di taglio da SR finalizzate riallocare la spesa tra priorità.
- Infine, nelle esperienze concrete, esistono SR svolte **come esercizio sporadico (o ad hoc)** relative a un determinato tema o settore delle politiche oppure SR **incorporate nei processi di bilancio**.

## La *spending review*: di cosa parliamo? (2)

- Un insieme di iniziative **per modernizzare la programmazione delle finanze pubbliche**, tramite un processo sistematico di analisi volta al miglioramento del processo decisionale relativo all'allocazione delle risorse (il superamento di spesa storica) e un maggiore accento sull'individuazione di priorità di spesa.
- Un insieme di iniziative che mirano a **migliorare la gestione della spesa** affinché non si basi esclusivamente sul controllo del livello della spesa ma sul raggiungimento degli obiettivi definiti in termini di qualità e quantità dei servizi da erogare alla collettività, tramite un processo sistematico di analisi della spesa, della sua efficienza ed efficacia e della performance delle amministrazioni pubbliche.
- Un insieme di iniziative che mirano a **modificare le pratiche di controllo delle spesa** affinché non si basino esclusivamente sul controllo tradizionale di natura giuridica ma anche sulla verifica dei risultati conseguiti, tramite un processo sistematico di analisi.

# La *spending review*: una stima degli effetti delle misure

## Provvedimenti – Indebitamento netto (milioni di euro)

Provvedimenti	2014	2015	2016	2017	2018	2019
DL 4/2014	488	773	565	565	565	565
DL 66/2014	3.120	2.972	2.800	2.727	503	503
DL 90/2014	0	75	113	123	153	153
Legge di Stabilità 2015	0	12.159	13.001	14.154	15.814	8.995
Revisione politiche invariate Legge di Stabilità 2015	0	2.024	1.375	1.921	1.668	1.668
Legge di Stabilità 2016	0	0	7.176	8.155	9.976	10.240
Legge di bilancio 2017	0	0	0	2.302	2.822	4.705
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.608</b>	<b>18.003</b>	<b>25.030</b>	<b>29.947</b>	<b>31.500</b>	<b>26.828</b>

*Fonte: DEF 2017 - elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari e nelle relazioni tecniche dei provvedimenti considerati. I risparmi sono in termini di indebitamento netto e in relazione agli effetti netti dei provvedimenti, in modo da tenere già conto di eventuali effetti fiscali e contributivi negativi sulle entrate. Le risorse derivanti da misure di razionalizzazione della spesa delle Regioni e degli Enti locali sono indicate al lordo di utilizzi nell'ambito dell'allentamento dei vincoli del Patto di stabilità interno o dal passaggio al nuovo saldo obiettivo di finanza pubblica.*

# La *spending review*: una stima degli effetti delle misure

## Sottosettori PA – Indebitamento netto (milioni di euro)

Sottosettori	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Amministrazioni centrali</b>	<b>2.089</b>	<b>5.343</b>	<b>7.054</b>	<b>7.428</b>	<b>7.372</b>	<b>6.876</b>
entrate	90	373	803	249	14	-3
spese	1.999	4.970	6.251	7.179	7.358	6.880
<b>Amministrazioni Locali</b>	<b>1.520</b>	<b>12.409</b>	<b>17.361</b>	<b>21.138</b>	<b>22.580</b>	<b>18.681</b>
entrate	-0	-14	-51	-57	-81	-105
spese	1.520	12.423	17.413	21.196	22.660	18.786
<b>Enti di previdenza</b>	<b>-1</b>	<b>252</b>	<b>615</b>	<b>1.380</b>	<b>1.549</b>	<b>1.270</b>
entrate	-1	150	-36	-51	-96	-118
spese	0	102	651	1.432	1.645	1.388
<b>Totale complessivo</b>	<b>3.608</b>	<b>18.003</b>	<b>25.030</b>	<b>29.947</b>	<b>31.500</b>	<b>26.828</b>

Fonte: elaborazioni e stime RGS su dati contenuti nei riepiloghi degli effetti finanziari e nelle relazioni tecniche dei seguenti provvedimenti: DL 4/2014, DL 66/2014, DL 90/2014, LS 2015 e revisione delle politiche invariate LS 2015, LS 2016, LB 2017. Il segno (+) o (-) indica il contributo all'indebitamento netto: il segno positivo (+) indica un miglioramento del saldo, mentre quello negativo (-) indica un peggioramento.

# **La *spending review*: i principali ambiti di intervento**

## **Amministrazioni centrali**

- Tagli selettivi sui bilanci dei Ministeri;
- Ampliamento del ricorso a strumenti centralizzati degli acquisti BS;
- Revisione dei trasferimenti e dei contributi destinati a imprese pubbliche e private;
- Riduzione dei costi degli organi costituzionali;
- Limiti di spesa su specifiche voci di spesa;
- Riduzione dei costi della riscossione fiscale;
- Limiti del turn-over, tetti sugli stipendi e risorse per il trattamento accessorio

## **Enti previdenza**

- Revisione temporanea del meccanismo di indicizzazione dei trattamenti pensionistici;

## **Amministrazioni locali**

- Riduzione del finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard (dal 2016);
- Pareggio di bilancio per le Regioni e gli Enti locali;



# La *spending review*: le novità della riforma della legge di contabilità

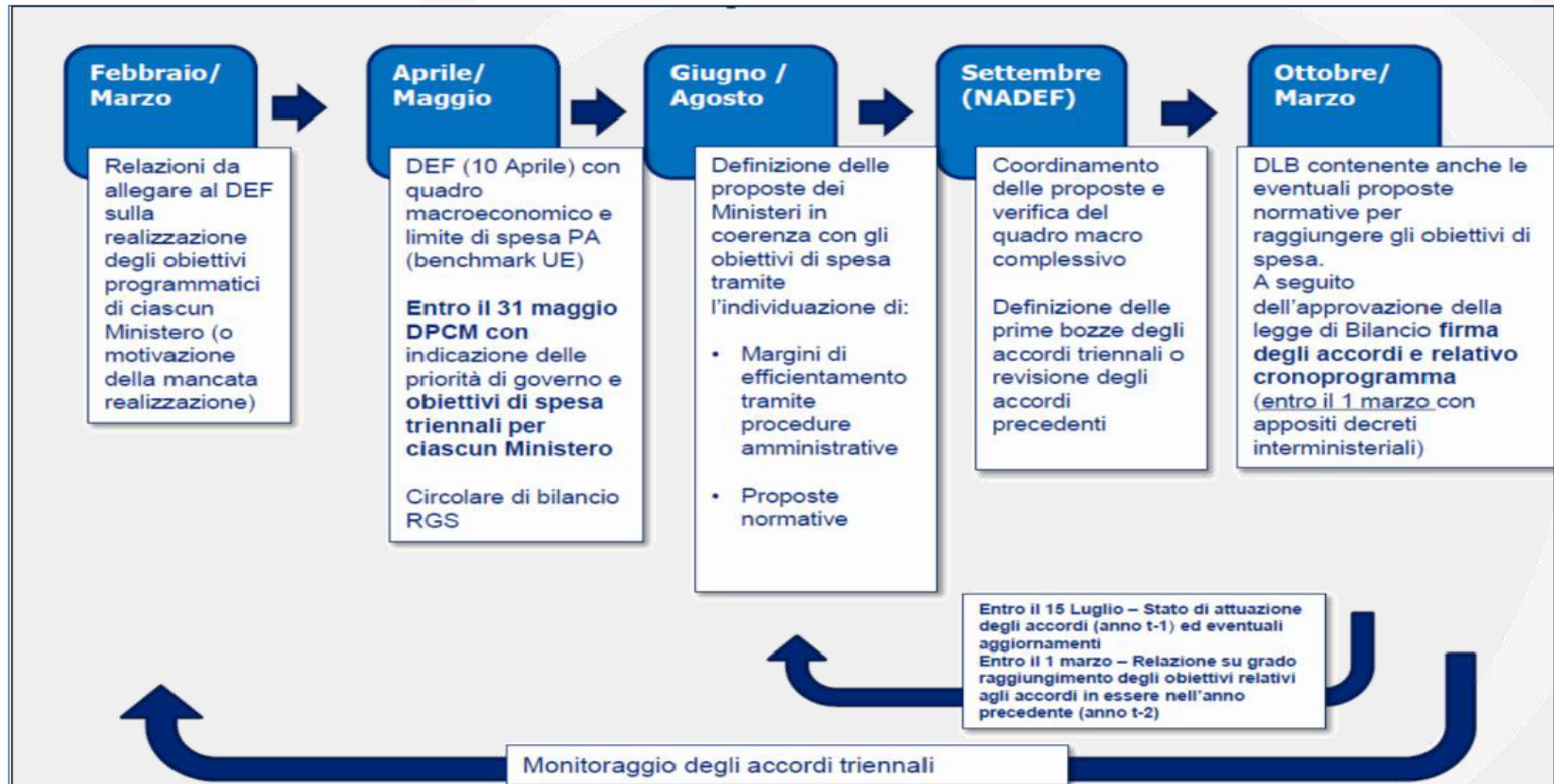
## L'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di bilancio

Il processo di bilancio prende avvio con la fissazione di obiettivi di finanza pubblica di medio termine entro il 31 maggio di ciascun anno coerenti con il quadro delle compatibilità macroeconomiche e delle priorità politiche, in relazione alle quali quantificare, sulla base della legislazione vigente, l'ammontare complessivo delle risorse per il successivo triennio.

- Rafforzamento dell' **approccio top-down** del processo di formazione del bilancio;
- Definizione **obiettivi triennali** per ciascun Ministero tramite un DPCM, in termini di:
  - **Limiti di spesa** con l' indicazione di un ammontare predefinito di risorse comprensivo di eventuali altre risorse aggiuntive rispetto alla legislazione vigente e riferito alle spese che non hanno il carattere di diritti soggettivi;
  - **Risparmi da conseguire** opportunamente parametrati (per. es, rispetto all' anno precedente, al totale delle dotazioni di bilancio, etc.);
  - Indicazione delle principali priorità politiche a cui dedicare risorse;
- Dopo l' approvazione delle legge di bilancio, il Ministro dell' economia e delle finanze e ciascun Ministro di spesa **stabiliscono, in appositi accordi, le modalità e i termini per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi** (non solo finanziari) da conseguire nel triennio;
- Ciascun Ministro presenta annualmente una **relazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi**;
- A supporto di tale processo potrà essere integrato, nel ciclo del bilancio, **un' attività continuativa e sistematica di analisi e valutazione della spesa.**

# La *spending review*: le novità della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica

L'integrazione della *spending review* nel ciclo di bilancio



DEF 2017



1 mld annuo di risparmi di spesa

# La *spending review*: le novità della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica

## Perché in Italia si vuole integrare la SR nel processo di bilancio ?

Il processo di bilancio offre la collocazione ideale della SR perché la inserisce in un processo strutturato, che pone in relazioni tutti gli attori in una prospettiva pluriennale

Nella fase di formazione del bilancio:

- favorisce proposte che tengono conto sistematicamente degli spazi di razionalizzazione (si esaminano le alternative a monte, in un'ottica di riallocazione piuttosto che di stratificazione incrementale);
- comporta un coinvolgimento maggiore delle amministrazioni che detengono le informazioni necessarie e conoscono l'operatività;
- può essere utilizzata come strumento incentivante premiando chi razionalizza meglio;
- l'ottica pluriennale e la regolarità del processo meglio si prestano, rispetto a iniziative ad hoc, a considerare i cambiamenti organizzativi, tecnologici e amministrativi;
- Nella fase finale della decisione parlamentare, può fornire un contributo in termini maggiore chiarezza e trasparenza delle scelte allocative integrando le informazioni prettamente finanziarie attualmente disponibili.

# Grazie per l'attenzione