



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

UFFICIO SEGRETERIA ISTITUZIONALE

Depositato in Data 28-12-2015

IL DIRIGENTE  
*[Signature]*

**RELAZIONE AL PROGETTO DI LEGGE  
"NORME GENERALI SULL'ORDINAMENTO CONTABILE DELLO STATO"**

Eccellenze,  
On.li Consiglieri,

La presente relazione illustra le caratteristiche del progetto di legge di riforma delle norme generali sull'ordinamento contabile dello Stato sviluppato dal Gruppo di Lavoro costituito dai Funzionari e Dirigenti dello Stato e degli Enti pubblici a norma della Delibera n. 123 del Congresso di Stato del 27 dicembre 2013 in applicazione dell'articolo 63 della legge n. 150/2012 e del Programma Economico del 2014.

La delibera del Congresso di Stato richiedeva al gruppo di lavoro di formulare una proposta di progetto di legge e relativo regolamento di riforma dell'ordinamento contabile e del Bilancio dello Stato rivedendo e riformando le procedure amministrativo-contabili di gestione della spesa pubblica in ottica di semplificazione ed efficienza implementando l'informatizzazione e trattando i seguenti aspetti:

- 1) *Revisione della struttura del bilancio dello Stato in funzione di una sua semplificazione;*
- 2) *Introduzione di un sistema a budget, l'analisi per l'implementazione del controllo di gestione e relativa procedura informatica di supporto;*
- 3) *Revisione del sistema di controlli e delle procedure di bilancio in generale e loro informatizzazione mediante utilizzo di firma digitale e utilizzo di banche dati disponibili*
- 4) *Previsione di un sistema di responsabilità in materia contabile-amministrativa e relativo sistema sanzionatorio;*
- 5) *Predisposizione del Bilancio di cassa con report trimestrali e a relativa procedura informatica di supporto;*

Il Gruppo di lavoro, coordinato da Claudio Travaglini, Professore Ordinario di Economia Aziendale presso il Dipartimento di Scienze Aziendali dell'Alma mater Studiorum Università di Bologna è composto da:

- Lidia Bacciocchi - Direttore del Dipartimento Finanze e Bilancio (con funzioni di indirizzo)
- Marco Tassitano - Direttore della Funzione Pubblica (con funzioni di indirizzo)
- Sabrina Bernardi - Avvocatura dello Stato
- Gabriella Granaroli - A.A.S.L.P.
- Eleonora Liberotti - Direzione Finanza Pubblica
- Corrado Mazza - Contabilità di Stato
- Gianfranca Parlanti - Contabilità di Stato
- Cinzia Rossi - Direzione Finanza Pubblica
- Manuela Ugolini - Contabilità di Stato
- Renato Vicini - Istituto Sicurezza Sociale



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

I flussi procedurali che rappresentano macroanalisi dovranno essere tradotti in procedure informatiche curando l'integrazione tra la procedura di gestione del bilancio dello Stato e degli Enti Pubblici (l'attuale programma Pratico) ed il sistema di gestione documentale dello Stato (il sistema Acta-Doqui) per la gestione informatizzata delle procedure di autorizzazione e liquidazione con gestione integrata della documentazione.

Il progetto richiede la piena integrazione delle procedure autorizzative, di spesa e liquidazione con l'implementazione della firma elettronica necessaria per la tracciabilità e la sottoscrizione informatica in sicurezza dei documenti della contabilità pubblicistica (prenotazioni, impegni, legittimazioni preventive, liquidazioni, controlli amministrativo-contabili, mandati, ordini di pagamento) richiedono di integrare la gestione delle identità digitali interne alla pubblica amministrazione con le procedure di gestione finanziaria e documentale per rendere la gestione della procedura totalmente dematerializzata.

Il progetto di legge è scaturito dalle riflessioni del gruppo di lavoro, redatto sul base di una proposta formulata dal consulente incaricato e discusso ed approvato nelle riunioni dal gruppo di lavoro e rappresenta la sintesi tra le esigenze scaturenti dalla quotidiana esperienza degli Uffici e sensibilità al miglioramento rappresentate dai componenti del gruppo di lavoro. Il progetto di legge è stato oggetto di confronto anche con la Commissione di Controllo della Finanza Pubblica.

Tentando di dar conto sia dell'impostazione generale che delle scelte specifiche si illustreranno prima le scelte generali operate per dare corpo legislativo coerente agli indirizzi del Congresso, ed in seguito la sistemazione minuta dell'articolato.

### I principi ispiratori

Una prima indicazione del mandato del Congresso di Stato è rappresentata dalla revisione della struttura del Bilancio dello Stato in funzione di una sua semplificazione: a tale proposito è opportuno inquadrare il Bilancio dello Stato, le procedure ed i documenti correlati nell'equilibrio dei poteri e delle funzioni degli Organi Istituzionali della Repubblica.

Il Bilancio dello Stato presentato dal Congresso di Stato ed approvato dal Consiglio Grande e Generale, assieme ai bilanci degli Enti del Settore Pubblico Allargato rappresenta momento primario di decisione del potere legislativo sulla finanza pubblica.

Come per la generalità dei bilanci pubblici esso rappresenta:

- l'atto con cui il potere legislativo (il Consiglio Grande e Generale);
- autorizza il potere esecutivo (il Congresso di Stato);
- ad accertare e impegnare (nei Bilanci di Competenza);
- a riscuotere e pagare (nei Bilanci di Cassa);
- le somme previste nel bilancio di previsione e nelle variazioni ed assestamenti;
- attivando le competenze di Uffici ed Organi di controllo previste dalla Legge;
- per svolgere le attività previste nel bilancio e nella programmazione operativa;
- giungendo a rendicontare nel Rendiconto Generale dello Stato.

La legislazione contabile sammarinese rispetto alla generalità dei sistemi vicini presenta al momento attuale una ulteriore fase specifica rappresentata dall'autorizzazione di spesa



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

disciplinata dall'articolo 43 della Legge 30/1998 per cui "il Congresso di Stato è l'unico organo competente ad assumere impegni di spesa nei limiti degli stanziamenti approvati nel bilancio di previsione annuale, salvo la possibilità di deleghe come previsto dal successivo articolo 48" per cui la spesa prevista dal Congresso di Stato in sede di redazione e presentazione del bilancio di previsione ed approvata dal Consiglio Grande e Generale deve essere riapprovata dallo stesso Congresso di Stato in sede di autorizzazione di spesa. Tale fase configura un ulteriore controllo "politico istituzionale" sulla opportunità della spesa ma inevitabilmente riduce la fluidità dell'attività dello Stato.

Si è ritenuto di far fronte alla duplice esigenza di semplificazione delle procedure di spesa "ordinaria" e di mantenimento del controllo politico istituzionale da parte del Congresso di Stato per quelle spese che si vogliono sottoporre ad una maggiore attenzione attraverso l'introduzione dello nuovo strumento del Programma Attuativo Budgettario (d'ora in poi PAB) che *"costituisce autorizzazione generale ai Dirigenti ad accertare ed impegnare, incassare e pagare le voci in esso inserite ed assegnate alle corrispondenti strutture organizzative ... Con il Programma Attuativo Budgettario il Congresso di Stato identifica particolari capitoli da sottoporre alla propria successiva autorizzazione o a quella di un Segretario di Stato opportunamente delegato prima di affidarne la gestione ai Dirigenti"*

Con la deliberazione del PAB successivamente all'approvazione del Bilancio di Previsione il Congresso di Stato affida immediatamente all'attuazione della Dirigenza la generalità dei capitoli di spesa e delle attività (e le relative procedure di spesa, secondo le competenze generali di attuazione e controllo previste nel Regolamento di Contabilità) riservando a sé stesso o ad un Segretario di Stato il successivo esame ed il relativo affidamento di particolari capitoli e voci che ritenga, nell'esercizio della propria discrezionalità, di non affidare immediatamente alla responsabilità attuativa della struttura dirigenziale.

E' opportuno sottolineare come anche i particolari capitoli che il Congresso di Stato ritenga di non affidare "immediatamente ed ordinariamente" alla struttura dirigenziale sono in seguito affidati ad un dirigente secondo quanto previsto nell'articolo 2 Principio di separazione della Legge 31 luglio 2009 numero 108 secondo cui *"la Pubblica Amministrazione ispira il proprio operato al perseguimento ed affermazione del principio generale di separazione dell'attività di indirizzo e controllo politico dall'attività di attuazione e gestione amministrativa"*.

La possibilità per il Congresso di Stato di graduare le somme inserite sin dalla prima deliberazione nel PAB e di graduare nel Regolamento di Contabilità gli ambiti di autonomia dei livelli di controllo assicura la flessibilità del sistema, specie nella fase di introduzione.

Il Programma Attuativo Budgettario e la sua verifica sistematica rappresentano inoltre lo strumento per dare attuazione all'indirizzo del Congresso di Stato sull'introduzione di un sistema a budget e l'analisi per l'implementazione del controllo di gestione.

Si prevede infatti secondo quello che rappresenta il disegno di un autentico sistema budgettario che *"Il Programma Attuativo Budgettario definisca per ogni Ufficio od area organizzativa attività da svolgere, obiettivi monetari e non monetari ed indicatori di risultato"*



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

da raggiungere a cura del Dirigente o Responsabile nel periodo di riferimento" attivando la Direzione Pianificazione e Controllo della Direzione Generale della Funzione Pubblica e riaffermando la responsabilità autonoma dei Dirigenti nell'attuare sotto la propria autonoma responsabilità sia per legittimità che per opportunità, misure previste nel Bilancio e nel PAB.

Il coinvolgimento della Direzione Pianificazione e Controllo all'interno della Direzione Generale della Funzione Pubblica vuole sottolineare il ruolo trasversale del Controllo di Gestione che "dipende" organizzativamente dalla Direzione Generale della Funzione Pubblica all'interno del Dipartimento Affari Istituzionali ma supporta tutti i Dipartimenti ed attraverso essi il Congresso di Stato nella definizione degli obiettivi dell'azione amministrativa e nel loro controllo. Ciò si realizza attraverso la redazione del PAB e della conseguente della Relazione Annuale.

L'implementazione del controllo di gestione è perseguita attraverso il disegno del complessivo ciclo di programmazione e controllo caratterizzato:

- dalla definizione per ogni Ufficio od area organizzativa;
- di obiettivi monetari e non monetari ed indicatori di risultato;
- da raggiungere a cura del Dirigente o Responsabile;
- monitorati periodicamente dalla Direzione Generale della Funzione Pubblica;
- con il supporto della propria Direzione Pianificazione e Controllo;
- rendicontati al Congresso di Stato unitamente ai relativi scostamenti.

Le valutazioni della performance nel raggiungimento degli obiettivi sono utilizzate assieme ad altri parametri (tipicamente di carattere organizzativo) per la definizione della quota di compenso variabile della dirigenza.

Occorre sottolineare, facendo tesoro dell'esperienza della mancata attuazione del sistema di controllo di gestione previsto dalla legge del 1998, come l'effettiva attuazione di un sistema di controllo di gestione e di gestione per budget rappresenti una sfida culturale per la dirigenza e la pubblica amministrazione sammarinese, sottolineando la responsabilità autonoma della dirigenza nel perseguimento degli obiettivi gestionali una volta definiti dagli Organi Istituzionali. In questo quadro la Direzione Pianificazione e Controllo dovrà rendere possibile assieme alla formazione il cambiamento sviluppando assieme alla Dirigenza gli strumenti per la programmazione ed il controllo e rendendoli patrimonio professionale della Dirigenza stessa.

In parallelo all'introduzione del Piano Attuativo Budgettario la normativa introduce il contratto di servizio come ordinaria modalità di regolazione dei rapporti tra Stato ed Enti Pubblici o soggetti Privati esercenti servizi pubblici andando al superamento del mero trasferimento monetario come modalità per regolare i rapporti tra Stato ed Enti secondo le indicazioni presenti nel Rapporto per la Revisione della Spesa Pubblica. Anche in questo caso la Direzione Pianificazione e Controllo supporta le Segreterie di Stato nella definizione e nel controllo dei Servizi Pubblici fornendo le necessarie informazioni ed elaborazioni

Inoltre si dispone la pubblica rendicontazione dei contributi dello Stato e degli Enti Pubblici per sottoporre al controllo sociale le attività svolte non direttamente ma attraverso contributi finalizzati corrisposti a soggetti privati operanti per finalità di pubblico interesse.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

Quanto alla "predisposizione di un Bilancio di Cassa con report trimestrali e la relativa procedura informatica di supporto" si è provveduto a introdurre il bilancio preventivo di cassa annuale accanto a quello di competenza in riferimento al complesso delle autorizzazioni a incassare o pagare somme in conto competenza ed in conto residui.

Per costituire un margine di sicurezza a fronte dei possibili scostamenti tra previsioni di cassa ed effettive entrate si è provveduto alla definizione di un fondo di salvaguardia di cassa analogo al fondo di riserva di competenza, che rappresenta un margine di sicurezza da "liberare" gradualmente a cura del Segretario per le Finanze ed il Bilancio in seguito all'accertamento del regolare flusso delle entrate.

Non si è ritenuto in questa fase di poter richiedere al sistema della pubblica amministrazione l'adozione di un bilancio preventivo trimestrale di cassa con una verifica consuntiva di pari periodicità, perché questo avrebbe comportato un complessivo irrigidimento delle procedure di spesa e dei tempi a fronte della necessità di una maggiore fluidità della gestione delle disponibilità finanziarie della Pubblica Amministrazione.

Si afferma invece la necessità di una procedura informatica integrata riferita al settore pubblico allargato che renda possibile un consolidamento informativo dei flussi finanziari di tesoreria gestita dal Tesoriere ma disponibile per la Direzione della Finanza Pubblica (sul modello del sistema SIOPE - Sistema Informativo delle Operazioni degli Enti Pubblici vigente nelle Pubbliche Amministrazioni Italiane gestito da Banca d'Italia).

Di tale provvedimento non si fa nozione nel testo di legge poiché non sembra opportuno regolare all'interno della legge di contabilità dello Stato la necessità di una procedura di monitoraggio unitario che deve trovare opportuna regolamentazione nella ridefinizione della convenzione e relativa procedura di tesoreria e nelle specifiche del programma di contabilità delle pubbliche amministrazioni.

Nel testo legislativo viene invece previsto un ampio generale obbligo di informazione alla Direzione della Finanza Pubblica sui movimenti finanziari e di coordinamento informativo non solo a carico degli Enti del Settore Pubblico Allargato ma anche dei soggetti che esercitano le funzioni di tesoreria degli stessi.

Una ulteriore indicazione del Congresso di Stato è rappresentata dalla richiesta della previsione di un sistema di responsabilità in materia contabile - amministrativa e relativo sistema sanzionatorio: della questione è stato regolato il profilo sostanziale, anche se la sistemazione legislativa e procedurale complessiva richiede alcuni interventi legislativi di rango sovraordinato alla legge ordinaria ed una ulteriore normazione.

Si propone una complessiva normativa sulle responsabilità ed una particolare procedura di sospensione del procedimento e attivazione di una fase alternativa di composizione amministrativa affidata alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica (poi oggetto di valutazione da parte della Magistratura), ma tali norme dovranno poi essere integrate da una rivisitazione della Legge Costituzionale 41 del 29 marzo 2004 regolante il "Collegio di controllo della finanza pubblica" per cui non è stata mai emanata la legge qualificata di



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

attuazione. Il quadro proposto con la definizione, ad opera congiunta della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica e della Direzione della Finanza Pubblica delle "corrette prassi ed interpretazioni di contabilità" e la possibili richieste di corretta interpretazione dal Dirigente permette di delineare un corpus di norme operative condivise.

In questo percorso di sviluppo organizzativo caratterizzato dalla valorizzazione e dalla maggiore autonomia alla Dirigenza ed alla parallela sua responsabilizzazione contabile, occorre mantenere un presidio di indirizzo e controllo: per tale motivo appare opportuno mantenere due strutture autonome rappresentate dalla Direzione della Finanza Pubblica e dalla Contabilità di Stato che provvedano rispettivamente alle funzioni di controllo di legittimità e controllo, alla definizione delle corrette prassi contabili ed al controllo sistematico delle attività decentrate anche su base campionaria. All'interno delle strutture si dovrà sviluppare un nucleo di funzionari in grado di supportare e controllare efficacemente, specie nel primo periodo, i dirigenti degli Uffici nelle funzioni contabili loro affidate, per garantire che la maggiore fluidità dell'azione amministrativa e l'affidamento di funzioni amministrativo-contabili agli Uffici non si realizzi a danno della regolarità della finanza pubblica.

Quanto all'indicazione del Congresso di Stato relativa alla necessità di procedere all'informatizzazione (delle procedure di bilancio) mediante utilizzo di firma digitale e utilizzo di banche dati disponibili non si è ritenuto di proporre una regolamentazione interna al testo di legge, ma solo inserimenti nel regolamento di contabilità, per motivi di tecnica legislativa, che non consigliano l'inserimento in un testo di legge di disposizioni operative sugli strumenti informatici.

Nel regolamento di contabilità si prevede infatti che le registrazioni ed attestazioni e gli altri atti previsti dalla Legge di Contabilità dello Stato e dal presente Regolamento vengono di norma redatti e sottoscritti in modalità digitale nella procedura informatica di gestione del bilancio e nelle procedure di formazione degli atti della pubblica amministrazione nel rispetto della tracciabilità delle fasi e dell'identificazione dei soggetti operanti quindi disciplinando in via generale la necessità di tradurre in via informatica le procedure della pubblica amministrazione.

Il gruppo di lavoro ha però ampiamente ed unanimemente sottolineato come il processo di semplificazione ed informatizzazione delle procedure debba portare alla definizione di una procedura informatica integrata per i processi di impegno, liquidazione ed ordinazione di pagamento in cui tutti i soggetti interessati possano operare con la propria identità digitale definita all'interno della rete della pubblica amministrazione.

Ciò richiede l'integrazione della procedura di gestione del bilancio e della contabilità pubblicistica con la procedura di gestione documentale dello Stato per rendere possibile una gestione integrata della documentazione relativa al controllo preventivo, alla liquidazione amministrativa ed al controllo amministrativo-contabile.

Il gruppo ha deciso unanimemente di non anticipare l'interessamento dell'Ufficio Informatica per la traduzione della regolamentazione enunciata nella sistemazione normativa



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

in programmi informatici prima dell'approvazione dei testi legislativi e regolamentari, stante la necessità di fornire indicazioni univoche ai tecnici.

Per quanto concerne il ruolo della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica, si è cercato di ridurre gli adempimenti di controllo sui singoli atti di spesa, pur mantenendo la necessaria flessibilità, attraverso la definizione in regolamento limiti e categorie degli atti il cui controllo è assegnato al Dirigente responsabile od alla Direzione della Finanza Pubblica.

Rimangono comunque assegnati alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica una numerosa serie di adempimenti e controlli di assoluta rilevanza e centralità per la correttezza dello svolgimento delle operazioni di finanza pubblica e il mantenimento degli equilibri di bilancio.

Ciò appare inevitabile per il semplice fatto che nell'ordinamento sammarinese la stessa Commissione di Controllo della Finanza Pubblica rappresenta l'unico organo di controllo non soggetto al Congresso di Stato ma espressione del Consiglio Grande e Generale.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

RELAZIONE TECNICA

L'articolazione del testo di legge

Si procederà di seguito ad una illustrazione dell'articolato proposto quale nuovo testo di legge, con particolare riferimento agli articoli oggetto di nuova introduzione oppure di modifica sostanziale rispetto al precedente testo di legge.

L'articolo 1 propone i principi generali della legge, in particolare il primo comma enuncia il riferimento alla programmazione ed al controllo di gestione come strumento ordinario di gestione e controllo Interno delle attività pubbliche ed alla trasparenza ed al controllo democratico come ulteriore strumento di garanzia della buona gestione delle risorse.

Il secondo comma propone ai fini di una migliore leggibilità degli aggregati di finanza pubblica e quindi di una più facile comprensibilità e possibilità di controllo democratico il riferimento della legislazione contabile agli standard contabili internazionali; si lascia inoltre la possibilità di utilizzare lo strumento del decreto delegato, senza dover modificare la legge, per recepire le modifiche ed integrazioni della normativa contabile richieste dall'adesione a Convenzioni Internazionali già adottate.

Il terzo comma ripropone il principio generale di separazione tra responsabilità di indirizzo e controllo politico e responsabilità della Dirigenza di gestione amministrativa già contenuto nella legge 108 del 2009 sulla Dirigenza Pubblica.

Il quarto ed ultimo comma dispone il passaggio del criterio "soggettivo" al criterio "oggettivo" della vigilanza sul denaro pubblico estendendo la responsabilità contabile per dolo e colpa grave poi regolata negli articoli 130 e seguenti dai soli dipendenti e dirigenti pubblici a tutti gli incaricati della gestione di risorse pubbliche compresi gli assegnatari di contributi pubblici. La norma vuole rendere la responsabilità contabile indipendente dal rapporto di servizio o contrattuale dell'incaricato della gestione del denaro pubblico o del destinatario del contributo pubblico. La riformulazione più ampia appare necessaria alla luce dell'ampliamento e diversificazione delle modalità (stato, enti pubblici, società privatistiche controllate, concessionari, contratti e contributi pubblici) in cui la funzione pubblica si esplica e il denaro pubblico è impiegato.

L'articolo 2 regola i bilanci e le procedure degli Enti del Settore Pubblico attraverso una più precisa definizione normativa degli obblighi di informazione e di comunicazione.

Il primo comma delimita negli Enti i cui bilanci sono approvati con la Legge di Bilancio i soggetti del Settore Pubblico Allargato destinatari della normativa, indipendentemente da altre regolamentazioni di soggetti esercitanti funzioni pubbliche.

Per garantire il coordinamento dei bilanci preventivi e quindi il consolidato finanziario preventivo e il consolidato finanziario consuntivo regolato dal successivo articolo 109 si prevede che gli schemi di bilancio degli Enti del settore Pubblico Allargato vengano sì definiti dagli stessi Enti "nel rispetto delle proprie specificità" ma preventivamente sottoposti all'approvazione del Congresso di Stato da parte della Segreteria di Stato per le Finanze ed il



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

Bilancio per verificarne la rispondenza a criteri ed articolazioni del bilancio dello Stato per garantirne il consolidamento.

Quanto alla previsione di schemi di bilancio preventivo e consuntivo e prospetti di collegamento ed integrazione essa è resa opportuna dal fatto che per gli Enti in contabilità finanziaria pubblicistica preventiva vi può essere una piena armonizzazione degli schemi secondo le macro-categorie ed i principi coerenti con il bilancio dello Stato mentre per gli Enti in contabilità economico-patrimoniale si dovranno predisporre appositi prospetti di collegamento che garantiscano il consolidamento nelle diverse convenzioni contabili.

Il secondo comma introduce uno specifico obbligo informativo in capo a tutti gli Enti del Settore Pubblico e le società di fornire informazioni secondo procedure informative coordinate dalla finanza pubblica anche attraverso circolari operative, previste dalla normativa introdotta.

Il terzo ed ultimo comma rappresenta invece una disposizione programmatica che richiede a tutti gli Enti del Settore Pubblico di collaborare nell'utilizzo in comune di sistemi informativi.

L'articolo 3 è nuovo e definisce un criterio generale per regolare il rapporto tra Stato, Enti Pubblici, altri gestori dei servizi, cittadini nella gestione dei servizi pubblici introducendo il contratto di servizio come "ordinario" mezzo di regolazione dei rapporti nei servizi pubblici.

Il primo comma definisce il contratto di servizio come la regolazione che supera la prassi del "trasferimento monetario" a copertura dei costi del servizio senza dettagliata definizione del servizio nei rapporti tra lo Stato ed i fornitori di servizi ed instaura un parallelo diritto di controllo da parte dei cittadini. La collocazione tra i principi generali sottolinea il concetto di contratto di servizio quale modello di gestione delle relazioni tra Stato (il Congresso) e Enti, Aziende o Società che gestiscono servizi pubblici che si impegnano ad erogare standard di servizio sottoposti a controllo. Il contratto di servizio è richiesto anche quando l'affidamento sia interno al settore pubblico ritenendo che anche aziende ed enti pubblici debbano essere soggetti a stimoli verso efficienza ed efficacia produttiva ed al controllo diretto dei cittadini.

Il secondo comma prevede la pubblicità del contratto per attribuire direttamente al cittadino (e non solo alla pubblica amministrazione) uno specifico diritto di controllo sociale sui gestori dei servizi, a fronte della definizione di standard regolati nel terzo comma.

Il terzo comma prevede i contenuti essenziali del contratto di servizio costituiti da attività, linee direttive, standard qualitativi e quantitativi, obblighi finanziari ed organizzativi delle parti, responsabilità, obblighi informativi e sanzioni, diritti degli utenti e durata del contratto.

Il quarto comma disciplina il ruolo delle autorità di vigilanza chiamate ad esprimere a tutela degli utenti un parere obbligatorio sui contratti di servizio.

Il quinto ed ultimo comma regola gli effetti finanziari del contratto di servizio, la cui stipula rappresenta un impegno dello Stato con i gestori ed i cittadini e origina una prenotazione di impegno; la corresponsione dei compensi per il servizio è subordinata alla liquidazione tecnica e finanziaria delle prestazioni regolate nel contratto.

L'articolo 4 regola la rendicontazione dei contributi pubblici: il primo comma del corrispondente articolo della precedente norma è stato stralciato perché ritenuto superfluo.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

Il primo comma presenta la norma generale sulla rendicontazione dei contributi pubblici alle persone fisiche e giuridiche totalmente riformulata, riproponendo l'applicazione della norma del Decreto Delegato 10 marzo 2014 numero 27 relativo alla concessione di contributi per eventi e manifestazioni di interesse turistico, culturale, sportivo e generalizzando l'obbligo di rendicontazione ad ogni contributo pubblico. La norma lascia spazio a contributi sia per progetti che per attività istituzionale, richiedendo però l'integrale rendicontazione.

La regolamentazione prevede un generale criterio di pubblicità dei rendiconti dei contributi concessi dallo Stato e dagli Enti del Settore Pubblico attraverso la compilazione di un rendiconto e di una sintetica relazione da presentarsi dal percettore entro 90 giorni dall'erogazione. La norma vieta infine la corresponsione del contributo in caso il soggetto percipiente sia debitore di contributi o imposte verso la Pubblica Amministrazione.

Il secondo comma richiede la pubblicazione del rendiconto contabile e della relazione secondo un modello unificato da definirsi da parte della Direzione delle Finanze Pubbliche e da pubblicare sul sito della Segreteria di Stato o Ente concedenti sottoponendolo al controllo sociale.

Il terzo e quarto comma prevedono a tutela di quegli enti che non sarebbero in grado di svolgere la loro attività in assenza di un sostegno finanziario preventivo, un acconto massimo del 70% e il saldo solo dopo la spesa e la rendicontazione, assoggettando nello stesso tempo il percipiente alla responsabilità contabile di cui all'ultimo comma dell'articolo 1 e precludendo la fruizione di ogni altro contributo a chi abbia irregolarmente usato un contributo o non rendicontato le somme erogate, salva la possibilità di recuperare il contributo già concesso.

Il quinto comma rinvia al regolamento di contabilità la definizione del limite di somma entro cui non si applica l'obbligo di rendicontazione dei commi precedenti.

L'articolo 5 non è sostanzialmente cambiato rispetto all'articolo 4 della precedente norma se non per l'affermazione esplicita dei principi di sussidiarietà orizzontale e verticale.

Gli articoli 6 e 7 propongono i principi di unità ed annualità, universalità ed integrità del bilancio contenuti negli articoli 5 e 6 della precedente legge.

L'articolo 8 disciplina in via generale la possibilità di istituire gestioni fuori bilancio che operino sotto la vigilanza di un organo di controllo regolando indirettamente il fondo a rendere con cui i dirigenti possono operare per le piccole spese.

Il primo comma prevede che le gestioni fuori bilancio possano essere istituite solo da una legge che dovrà individuarne l'oggetto della gestione, il funzionario delegato ed il termine in cui lo stesso deve presentare al Congresso di Stato una relazione sulla sua gestione fuori bilancio delegata. Il rendiconto delle gestioni delegate presentato dal funzionario delegato e validato dall'organo di controllo deve essere allegato al Rendiconto dello Stato o dell'Ente relativo.

Il secondo comma assimila ai funzionari delegati i funzionari e dirigenti pubblici che effettuano spese utilizzando lo strumento del fondo a rendere.

L'articolo 9 disciplina l'uniformità degli schemi e delle procedure per la formazione e la gestione del Bilancio sottoponendolo non solo alla regolazione della legge e del Regolamento di Contabilità, ma anche alle disposizioni applicative emanate dal Congresso di Stato su proposta della Segreteria di Stato per le Finanze ed il Bilancio. In tal modo si vuole garantire



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

l'uniformità di applicazione delle norme ed attraverso esse una uniformità di formazione e gestione del bilancio.

L'articolo 10 concretizza il coordinamento della contabilità degli Enti del Settore Pubblico Allargato affermato dal primo comma dell'articolo 2 prevedendo un meccanismo di regolazione e coordinamento delle regole contabili degli Enti del Settore Pubblico Allargato, volto a garantire una corretta e trasparente rappresentazione delle condizioni e dei risultati della finanza pubblica, e a dare ai funzionari e dirigenti chiamati ad operare un maggior grado di certezza sull'applicazione delle regole riguardanti la finanza pubblica.

Il primo comma definisce l'obbligo posto in capo agli Enti del Settore Pubblico Allargato di uniformare le proprie regole e prassi contabili, sia pure nel rispetto delle loro specificità gestionali, alle disposizioni attuative definite dal Congresso di Stato su proposta della Segreteria di Stato per le Finanze ed il Bilancio. Tale obbligo è imposto per via legislativa e riguarda anche le "prassi contabili" applicate. La competenza attribuita al Congresso di Stato è volta a contemperare le esigenze di specificità dell'ente con la regolazione unitaria rappresentata dalla Segreteria di Stato per le Finanze ed il Bilancio.

Il secondo comma esplicita nella integrazione delle informazioni finanziarie la finalità dell'uniformità delle disposizioni applicative e ribadisce la loro vincolatività per gli Enti del Settore Pubblico Allargato. Il comma contiene inoltre, una norma rivolta direttamente ai Tesorieri volta a stabilire un canale informatico diretto (simile al sistema SIOPE italiano instaurato tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze, la Banca d'Italia in funzione di Tesoreria dello Stato e gli Istituti Bancari Tesorieri) con i soggetti che gestiscono i flussi finanziari pubblici, indirettamente controllando "a valle" il bilancio attraverso la dinamica finanziaria degli Enti.

La norma è indipendente dall'affidamento del Servizio di Tesoreria alla Banca Centrale di San Marino o ad altro istituto bancario. Il coordinamento dovrà essere supportato dalla condivisione di un programma di gestione informatica dei dati finanziari che dia alla Direzione della Finanza Pubblica il tempestivo monitoraggio dei flussi finanziari del Settore Pubblico Allargato. La norma conferisce alla Segreteria di Stato per le Finanze ed il Bilancio attraverso le disposizioni applicative il compito di garantire con proprie normative applicative la uniforme redazione dei conti del Settore Pubblico Allargato e di coordinamento univoco tra bilancio pubblicistico in contabilità finanziaria (di cassa e competenza), bilancio economico, e nuova rilevazione dei flussi di cassa.

Per garantire un più stretto governo unitario della Finanza Pubblica si potrebbero prevedere maggiori livelli (rispetto al monitoraggio informativo dei flussi finanziari) di governo della Tesoreria, sino a giungere ad una Tesoreria Unica Operativa ma ciò comporterebbe una diversa allocazione di poteri di controllo della finanza pubblica.

Il terzo ed ultimo comma prevede un meccanismo istituzionale per giungere alla uniformità dell'applicazione delle regole contabili all'interno del Settore Pubblico Allargato.

La norma affida infatti alla Direzione Finanza Pubblica ed alla Contabilità di Stato, d'intesa con la Commissione di Controllo sulla Finanza Pubblica, il compito di garantire con la definizione scritta, la raccolta e la pubblicazione delle "corrette prassi contabili di contabilità pubblica" un dettaglio univoco e condiviso delle norme delle regole contabili.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

Tale raccolta si alimenterà nel tempo attraverso le indicazioni autonome della Direzione della Finanza Pubblica, le richieste interpretative dei Dirigenti e degli Enti e le pronunce della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica. La pubblicazione ufficiale su un sito web interno alla Pubblica Amministrazione delle regole di dettaglio offre un riferimento univoco ai dirigenti ed agli operatori contabili e rappresenta la stratificazione di norme di buona contabilità che assieme alla codificazione e dettaglio del manuale del programma di contabilità e di programmi di formazione aumenteranno il livello di uniformità delle rilevazioni contabili e di affidabilità della rilevazione e rappresentazione della finanza pubblica.

L'articolo 11 ripropone il principio della specificità delle previsioni di bilancio richiamando le necessità che ogni capitolo di entrata e spesa del bilancio abbia in riferimento organizzativo oltre che economico e finanziario riportando non solo la tipologia della spesa e dell'entrata secondo le classificazioni del bilancio ma anche l'oggetto specifico e l'ufficio incaricato della sua gestione. L'affidamento all'ufficio va letto alla luce delle disposizioni degli articoli 48 e seguenti riguardanti il Piano Attuativo Budgettario.

L'articolo 12 regola l'introduzione al primo comma del bilancio di cassa accanto a quello di competenza proponendo nei commi secondo e terzo la definizione di entrate e spese da inserire nel bilancio di competenza e di cassa; l'ultimo comma richiede ai Regolamenti Contabili degli Enti del Settore Pubblico di conformarsi alle regole.

L'introduzione del bilancio di cassa in parallelo a quello di competenza rappresenta una delle innovazioni della normativa a cui si dovranno ispirare gli schemi di bilancio degli Enti del Settore Pubblico Allargato in contabilità pubblicistica.

Se si vorranno inserire nella programmazione di cassa del Settore Pubblico anche le Aziende del Settore Pubblico in contabilità economico-patrimoniale sarà necessario che esse redigano un preventivo finanziario da consolidare nel bilancio preventivo di cassa dello Stato.

Tali funzioni per essere concretamente gestibili dovranno essere integrate nel programma di contabilità. Va segnalato come l'uniforme definizione della competenza finanziaria pubblicistica per le diverse categorie di entrate e spese con la definizione del momento contabile all'interno del Settore Pubblico rappresenta una fase fondamentale per garantire una uniforme rappresentazione della finanza pubblica.

L'articolo 13 in parallelo all'articolo 7 della precedente normativa definisce le condizioni di equilibrio dei bilanci di competenza e di cassa tenuto conto della possibilità di un bilancio preventivo in avanzo o disavanzo e del trattamento contabile di queste poste. L'introduzione del bilancio di cassa accanto a quello di competenza obbliga alla riformulazione secondo diverse dimensioni del principio di equilibrio del bilancio.

Il primo comma definisce l'equilibrio del bilancio di competenza includendo tra le poste oltre alle entrate ed alle uscite di competenza dell'esercizio l'avanzo od il disavanzo preventivo autorizzato (In assenza di tale specificazione si sarebbe previsto legislativamente un bilancio preventivo in pareggio) in sede di bilancio d'esercizio, che può essere diverso dal risultato consuntivo dell'esercizio finanziario disciplinato nel successivo articolo 14.

Il secondo comma definisce l'equilibrio del bilancio di cassa, effetto della composizione tra poste di competenza dell'esercizio e gestione dei residui, inserendo tra le poste da



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

considerare in sede di cassa, le operazioni di sottoscrizione o rimborso del debito pubblico realizzate nell'esercizio.

Il terzo ed ultimo comma ricomprende tra le entrate le operazioni finanziarie quali accensioni di mutui, finanziamenti a breve termine e anticipazioni di tesoreria.

L'articolo 14 disciplina la determinazione del consuntivo dell'esercizio e la destinazione dell'avanzo o copertura del disavanzo rilevato in sede di rendiconto generale della gestione.

Il primo comma disciplina il caso in cui in dipendenza dei fatti di gestione del bilancio (mancato o ridotto impegno di spese, ridotto o superiore accertamento di entrate, determinarsi di spese obbligatorie) il risultato di bilancio di competenza o quello di cassa (per mancato incasso di entrate previste o minore o maggiore effettuazione di spese sia in conto competenza che in conto residui) determinato in sede di rendiconto generale sia diverso da quello programmato (ed autorizzato nel caso di disavanzo) e quindi è necessario che esso venga ulteriormente coperto o destinato.

La rilevazione di un disavanzo o avanzo di amministrazione (quindi delle economie e diseconomie di entrata e di spesa sull'esercizio precedente distinte dai residui, voci che devono ancora avere manifestazione finanziaria) comporta per il mantenimento dell'equilibrio finanziario della gestione dello Stato nel prosieguo degli esercizi, una variazione di bilancio dell'esercizio in corso atta a ristabilire l'equilibrio.

L'abbandono della prassi di copertura dei disavanzi con la riduzione del fondo cassa ed il passaggio alla distinta rilevazione degli equilibri di cassa e di competenza appare opportuna per dare al Consiglio Grande e Generale la piena contezza in occasione di una delle sessioni di bilancio, dell'andamento della gestione della finanza pubblica nonché la scelta su come coprire il disavanzo (se tutto a carico dell'esercizio in corso o su più esercizi con l'assunzione di un mutuo pluriennale).

Quale via ordinaria di copertura e in ottica di prudente gestione della finanza pubblica (tipicamente per disavanzi od avanzi limitati, da gestire assieme all'assestamento di bilancio dell'anno in corso) si propone l'inserimento delle poste nel bilancio dell'esercizio successivo in cui il rendiconto è approvato, procedendo quindi, a salvaguardia dell'equilibrio complessivo e prospettico della finanza pubblica, alla copertura immediata nell'esercizio in corso dell'eventuale disavanzo.

Il Consiglio Grande e Generale che approva il rendiconto può sempre disporre nella sua autonomia politica però una diversa modalità di copertura o destinazione di avanzo o disavanzo. La rilevazione del disavanzo in sede di approvazione del consuntivo comporta la necessità di ristabilire l'equilibrio, quindi la stessa legge proposta dal Congresso di Stato che approva il consuntivo con un disavanzo definisce le variazioni sul Bilancio dell'esercizio in corso per compensare questa diseconomicità che si manifesta dall'esercizio. L'obbligo di provvedere con legge di approvazione del consuntivo vincola al mantenimento dell'equilibrio finanziario, a cui è volta la normativa contabile.

Il secondo comma tratta invece della destinazione dell'eventuale avanzo di bilancio, in ottica di prudente gestione della finanza pubblica: essendo l'avanzo la risultanza di un miglioramento non previsto della situazione dell'esercizio, prudente è la destinazione a



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

salvaguardia degli equilibri di bilancio, attraverso l'incremento del fondo di riserva di competenza, oppure al rimborso anticipato di prestiti o mutui, oppure a finanziare spese non ripetitive o nuovi investimenti, secondo valutazione del Consiglio Grande e Generale che approva il Rendiconto.

Il terzo e quarto comma illustrano le modalità tecnico-contabili di copertura del disavanzo o di destinazione dell'avanzo tra cui il Consiglio Grande e Generale può scegliere.

L'articolo 15 della legge in parallelo all'articolo 8 della precedente normativa disciplina l'estensione temporale dell'esercizio finanziario e le corrispondenti verifiche e deroghe.

Il primo comma dellimita l'esercizio finanziario nel periodo corrispondente all'anno solare con la deroga per i maggiori accertamenti di entrata, lasciando il tempo all'Ufficio Tributario di completare i processi di regolarizzazione di poste di entrata relative all'esercizio.

Il secondo comma regola invece la fase di accertamento della sussistenza delle condizioni per l'iscrizione di somme non pagate o non riscosse come residui e non della loro doverosa contabilizzazione come economie o diseconomie.

L'introduzione del bilancio di competenza e di cassa prevede che al termine dell'esercizio finanziario si proceda a verificare la sussistenza dei requisiti per iscrivere le somme a residuo. La verifica della sussistenza dei requisiti a cura della Contabilità di Stato è prevista per un controllo ulteriore alla valutazione dell'Ufficio a cui fanno riferimento gli stessi residui. Anche per gli esercizi precedenti il processo di "riaccertamento" dei residui attivi e dei residui passivi è fondamentale per una attendibile rappresentazione della situazione finanziaria.

L'articolo 16 propone il testo dell'articolo 9 della precedente normativa con alcune integrazioni che ne chiariscono la portata. Innanzitutto si amplia agli atti diversi dalla legge ma aventi forza di legge l'obbligatorietà della indicazione dei mezzi necessari alla copertura finanziaria. Si disciplina inoltre la possibilità per il Congresso di Stato di inserire nel bilancio uno specifico fondo per la copertura finanziaria di provvedimenti in progetto o approvazione.

L'articolo 17 sostituisce l'articolo 10 della precedente legge in coordinamento con il successivo articolo 18 chiarendo l'efficacia delle leggi o degli atti aventi forza di legge che prevedono spese ad efficacia pluriennale e comportano quindi una previsione di spesa sui bilanci di previsione degli esercizi successivi per il periodo pluriennale di riferimento. L'impegno di spesa unitario ed a competenza pluriennale derivante dalla legge rappresenta vincolo ed impegno per la previsione di spesa di competenza degli esercizi successivi.

L'articolo 18 della legge inserito ex-novo regola gli atti ad efficacia pluriennali diversi da quelli aventi forza di legge a seconda che le relative spese siano o meno previste dal bilancio pluriennale e nella volontà di equilibrare la flessibilità dell'attività amministrativa del Congresso di Stato con la garanzia che ogni atto di destinazione di risorse non precedentemente deliberata dal Consiglio Grande e Generale in bilancio pluriennale sia sottoposta alla sua approvazione.

Il primo comma riguarda le spese già previste in bilancio pluriennale (quindi in quel contesto già precedentemente approvate dal Consiglio Grande e Generale) sottoposte ad una procedura semplificata rappresentata dalla loro ricognizione attraverso l'inserimento da parte



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

del Congresso di Stato nel Piano Attuativo Budgettario e sottoposte ad ordinario controllo di legittimità.

Il secondo comma riguarda invece gli atti diversi da quelli legislativi e non già deliberati nel bilancio pluriennale ma i "semplici" contratti deliberati dal Congresso di Stato che impegnano però lo Stato per un periodo pluriennale che eccede il mandato ad amministrare che il Consiglio Grande e Generale conferisce annualmente al Congresso di Stato con l'approvazione del bilancio dello Stato. Tali atti sono soggetti ad una clausola che ne sospende l'efficacia per 30 giorni dalla comunicazione al Consiglio Grande e Generale, il quale li può revocare (non modificare, competenza eventualmente del Congresso di Stato) lo stesso contratto senza oneri per lo Stato.

Si tenta in tal modo la composizione di interessi e diritti: il privato che contrae con lo Stato un atto ad efficacia pluriennale sa che esso è soggetto alla possibilità di revoca entro 30 giorni, il Congresso di Stato può stipulare contratti pluriennali secondo opportunità ed il Consiglio Grande e Generale esplicita il proprio potere di controllo sugli impegni che eccedono il bilancio annuale approvato e consegnato al Congresso di Stato per l'attuazione.

Il terzo ed ultimo comma regola la registrazione di tali impegni una volta legittimati negli strumenti di programmazione finanziaria dei successivi esercizi.

L'articolo 19 neointrodotta regola l'iscrizione immediata delle spese fisse e ricorrenti nel Piano Attuativo Budgettario al momento dell'approvazione del bilancio di previsione per rendere maggiormente fluidi gli adempimenti della gestione ordinaria.

L'articolo 20 ripropone la norma contenuta nell'articolo 11 della precedente normativa ma da leggere integrato dal nuovo articolo 4 che modifica la rendicontazione dei contributi.

L'articolo 21 in merito alla programmazione finanziaria ripropone la norma dell'articolo 12 solamente aggiungendo il nuovo Programma Attuativo Budgettario e la finalizzazione degli strumenti al coordinamento della finanza pubblica ed al controllo della gestione.

L'articolo 22 ripropone al primo comma l'articolo 13 della precedente normativa mentre il secondo comma specifica il ruolo del Programma Economico nel ciclo di programmazione della finanza pubblica, richiedendo al Congresso di Stato di esprimere appunto nel primo strumento di programmazione le priorità di intervento e le linee secondo cui i bilanci dei soggetti pubblici dovranno essere sviluppati. Il Programma Economico esprime infatti obiettivi e vincoli in termini di macro-aggregati obiettivo e limite di categorie della struttura di bilancio (in spesa di personale, spesa corrente, investimento, indebitamento valori assoluti o percentuali in riferimento a tipologie di spesa o a particolari aree di governo o dipartimenti).

L'articolo 23 ripropone il dettato normativo dell'articolo 14 della precedente normativa con le variazioni rappresentate dalla nuova denominazione della Banca Centrale della Repubblica di San Marino e delle rappresentanze economiche e sociali.

L'articolo 24 ripropone la norma del precedente articolo 15 solamente prevedendo che il Programma Economico sia presentato al Consiglio Grande e Generale e trasmesso alla Commissione di Controllo sulla Finanza Pubblica e differisce il termine per la presentazione del programma economico dalla seconda decade alla fine del mese di luglio.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

L'articolo 25 fissa le scadenze del ciclo di programmazione della finanza pubblica e di approvazione degli strumenti di programmazione finanziaria collocando entro il 31 ottobre la presentazione delle proposte di approvazione dei documenti fondamentali di finanza pubblica: la proposta di Rendiconto Generale del precedente esercizio, la proposta di assestamento dell'esercizio in corso, la proposta di bilancio per l'esercizio successivo.

La norma è volta a configurare una "sessione di bilancio" in cui il Consiglio Grande e Generale possa complessivamente ed adeguatamente trattare le questioni della finanza pubblica prendendo atto delle risultanze consuntive e delle previsioni definendo le modalità della copertura di disavanzi di bilancio o la destinazione di avanzi di bilancio risultanti.

Gli articoli 26, 27 e 28 ripropongono gli articoli 16, 17 e 18 della precedente normativa solamente con l'anticipazione dalla seconda decade di novembre al 31 ottobre del termine per la presentazione della proposta di bilancio da parte del Congresso di Stato.

L'articolo 29 rispetto al testo del corrispondente articolo 19 del testo precedente è integrato per introdurre il bilancio di cassa da redigere e gestire in parallelo a quello di competenza con la specificazione della differenza tra le autorizzazioni di competenza (limite degli impegni) e di cassa (limite ai pagamenti).

In particolare il terzo ed ultimo comma aggiunto esplicita la previsione del bilancio di cassa quale limite ai pagamenti effettuabili nell'anno. Tale norma richiede di evidenziare su ogni capitolo rispetto al bilancio di competenza se si preveda di incassare o pagare l'intera somma di entrata od uscita o quale sia la variazione senza articolare in semestri o trimestri la dinamica di entrata od uscita.

E' da sottolineare che rispetto alla linea indicata nella delibera del Congresso di Stato di "*predisposizione del bilancio di cassa con report trimestrali e relativa procedura informatica di supporto*" l'articolo prevede come intervallo elementare delle previsioni di cassa del bilancio non il trimestre ma l'esercizio finanziario annuale (dato l'orientamento del gruppo di lavoro che non ha ritenuto possibile richiedere immediatamente alle strutture una programmazione finanziaria trimestrale). Il passaggio ad una programmazione trimestrale del fabbisogno di cassa può essere pensato nel medio termine come ulteriore sviluppo della programmazione finanziaria realizzata dal bilancio di cassa.

Gli articoli 30, 31 e 32 ripropongono la classificazione delle entrate e delle spese di bilancio analogamente agli articoli 20, 21 e 22 della precedente normativa. Si è solamente proposta una correzione al significato attribuito alle classificazioni funzionale ed organizzativa superando la attuale ritenuta ridondante (esiste un rapporto univoco tra rubriche, corrispondenti agli uffici, e sezioni, corrispondenti ai dipartimenti).

La variazione della classificazione disciplinata dall'articolo colloca il criterio organizzativo (ufficio od area responsabile) nella classificazione per rubriche utilizzando invece la classificazione funzionale per il riferimento alla classificazione della spesa per funzioni del governo utilizzata dagli organismi internazionali per consentire comparazioni tra le varie situazioni di finanza pubblica, mentre per l'entrata è disponibile una ulteriore riclassificazione.

L'articolo 33 ripropone l'articolo 23 della precedente normativa con la sola aggiunta del secondo comma riguardante gli stanziamenti nel bilancio di cassa riguardanti sia la gestione della competenza che la gestione dei residui.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

L'articolo 34 disciplina il fondo di riserva previsto assieme al fondo di intervento per nuovi provvedimenti nell'articolo dall'articolo 24 della precedente legge: si è ritenuto di separare la regolamentazione dei due fondi di bilancio data la loro diversa natura.

Il fondo di riserva è un margine consegnato al Congresso di Stato per far fronte alle spese impreviste od obbligatorie attraverso l'incremento dei capitoli incapienti o l'istituzione di nuovi capitoli che si rendessero necessari. Il suo utilizzo è deliberato dallo stesso Congresso di Stato e comunicato al Consiglio Grande e Generale in occasione della prima variazione di bilancio (per evitare comunicazioni frammentarie) e la cui quantificazione è lasciata alla determinazione della legge di bilancio.

L'articolo 35 disciplina il fondo di intervento per nuovi provvedimenti e prevede che tale fondo possa essere trasferito se non utilizzato nel fondo di riserva ma non in senso contrario, per evitare che il Congresso di Stato possa utilizzare per nuovi provvedimenti una somma non prevista senza sottoporre una variazione di bilancio al Consiglio Grande e Generale.

L'articolo 36 al primo e secondo comma introduce il nuovo istituto del fondo di salvaguardia di cassa a tutela dell'equilibrio di cassa del bilancio, da utilizzare per mantenere l'equilibrio di cassa a fronte della possibile riduzione dell'incasso delle entrate previste.

Il fondo di salvaguardia riduce la disponibilità di cassa dei Dipartimenti "congelando" le spese non obbligatorie e "consegnando a salvaguardia" la somma nelle mani del Dipartimento Finanze che ne propone lo sblocco al Congresso di Stato solamente una volta verificato che la dinamica delle entrate sia corrispondente alle previsioni di bilancio reintegrando le disponibilità di cassa dei Dipartimenti.

Il fondo di salvaguardia di cassa è una quota (ancora determinata in sede di legge di bilancio) delle spese discrezionali del Dipartimento per fare fronte agli effetti della possibile sovrastima di cassa delle entrate tributarie o ad altri effetti imprevisti che modifichino la dinamica di cassa. Si richiede quindi ai Direttori di Dipartimento di identificare una quota di spese da posporre al momento di accertamento della coerenza delle effettive riscossioni con le previsioni di entrata.

La conferma in sede di monitoraggio di esercizio delle previsioni di entrata di cassa permette di sbloccare il fondo; la maggiore richiesta tempestività delle informazioni sulla dinamica di entrata e la prudentiale stima della previsione di entrata ne riduce l'impatto sulla gestione ordinaria.

Il terzo comma mantiene accanto alla "ordinaria" possibilità rappresentata dall'istituto del fondo di salvaguardia la possibilità della tutela "straordinaria" rappresentata dal potere conferito in caso di necessità al Segretario di Stato per le Finanze ed il Bilancio di sospendere temporaneamente nuovi impegni di spesa e ordinazioni di pagamento non obbligatorie sino al momento del ristabilimento dell'equilibrio di cassa e di una variazione di bilancio atta a ristabilire l'equilibrio di competenza del bilancio. In riferimento a tali provvedimenti è stato inoltre superato il parere obbligatorio del Direttore della Banca Centrale, mantenendo invece la comunicazione al Consiglio Grande e Generale, al Congresso di Stato ed alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica.

L'articolo 37 disciplina la variazione di bilancio con una variazione marginale al primo comma ove si prevede che "di norma" le variazioni possano essere presentate dal 1 aprile al



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

31 ottobre; l'intervallo temporale è definito considerando che il bilancio di previsione viene approvato entro il 31 dicembre e che l'assestamento generale è presentato entro il 31 ottobre. Si prevede attraverso la dizione "di norma" la possibilità di una variazione "ordinaria" di bilancio nel periodo Intermedio tra il bilancio di previsione e l'assestamento che rappresenta la variazione a valenza generale. La norma lascia comunque la possibilità di proporre (ed approvare secondo le valutazioni di Congresso di Stato e Consiglio Grande e Generale) una variazione immediatamente dopo l'approvazione del bilancio o prima dell'assestamento.

Il secondo comma prevede che il Congresso di Stato di Stato adegui se necessario con propria deliberazione alla variazione di bilancio approvata il Programma Attuativo Budgettario (d'ora in poi PAB) nella prima seduta successiva alla entrata in vigore della variazione di bilancio stessa; ciò per ripristinare la coerenza tra il Bilancio dello Stato in vigore e il PAB che ne rappresenta l'articolazione organizzativa e gestionale.

L'articolo 38 provvede a regolare organicamente ed all'interno della legge di contabilità alcune fattispecie di variazioni "minori" di bilancio disposte dal Congresso di Stato per esigenze di semplicità procedurale e flessibilità organizzativa con propria deliberazione e solo successivamente sottoposte a ratifica del Consiglio Grande e Generale.

Il primo comma regola le variazioni di bilancio necessarie per la integrale copertura secondo le disposizioni normative degli oneri per gli organi Istituzionali, degli oneri retributivi e contributivi per il personale in servizio ed in quiescenza dipendenti dai trasferimenti del personale tra Uffici ed Unità organizzative o da altre disposizioni entrate in vigore. L'attribuzione al Congresso di Stato del potere di variazione di bilancio "minore" con la possibilità di trasferire tali fondi con propria deliberazione è stata prevista nel quarto comma dell'articolo 12 della legge n.174/2013 sulle operazioni non regolate come variazioni di bilancio conseguenti al trasferimento del personale tra Uffici e Dipartimenti.

Il secondo comma disciplina invece il potere del Congresso di Stato nei soli casi di necessità ed urgenza ed indifferibilità della spesa di trasferire somme tra capitoli dello stesso Dipartimento e dello stesso titolo senza passare per l'approvazione della variazione di Bilancio da parte del Consiglio Grande e Generale. In questo caso l'equilibrio Istituzionale ha consigliato la richiesta del parere vincolante della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica per l'effettività della deliberazione.

La Commissione di Controllo della Finanza Pubblica è chiamata a verificare la sussistenza dei requisiti di necessità, urgenza ed indifferibilità della variazione che viene poi solamente comunicata a posteriori al Consiglio Grande e Generale; la responsabilità tecnico-dirigenziale dell'atto è rimessa al Direttore di Dipartimento ed al Dirigente del Servizio e quella politica al Congresso di Stato.

Il terzo comma attribuisce al Congresso di Stato la facoltà di adeguare il bilancio in presenza di variazioni delle somme previste in partite di giro (per loro natura in equilibrio) che non influiscono sugli equilibri di bilancio e non richiedono una deliberazione di bilancio politica essendo gli stanziamenti di spesa corrispondenti agli accertamenti di entrata.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

Il quarto comma in analogia al secondo comma dell'articolo 37 richiede che il Congresso di Stato nella stessa seduta in cui approva le variazioni semplificate previste dai tre commi precedenti adegui, se necessario, il Programma Attuativo Budgettario per mantenere la coerenza tra i due documenti e rendere immediatamente operative le variazioni deliberate con l'eventuale variazione dell'assegnazione della gestione dei capitoli ad un dirigente responsabile.

Il quinto ed ultimo comma richiede che le variazioni "semplificate" previste dai commi precedenti siano disposte mantenendo l'equilibrio del bilancio e che esse siano sottoposte alla valutazione ed approvazione del Consiglio Grande e Generale in occasione della prima occasione utile rappresentata dalla prima variazione di bilancio, dall'assestamento o dalla presentazione del Rendiconto Generale, anche avendo già dispiegato i propri effetti finanziari.

L'articolo 39 disciplina in modo organico l'Assestamento di bilancio, da compiersi entro il 31 ottobre di ogni esercizio considerati i risultati dell'esercizio precedente dimostrati nel rendiconto generale presentato e l'andamento delle entrate e delle spese (sia nella dimensione di competenza che di cassa) che si sta realizzando nell'esercizio in corso, opportunamente comparate alle previsioni di bilancio.

Il secondo comma specifica come l'assestamento sia volto primariamente alla verifica che le previsioni del bilancio di esercizio redatto dieci mesi prima (in particolare le previsioni di entrata che pur prudenziali sono per loro natura soggette a maggiore aleatorietà) si stiano verificando o meno, procedendo quindi se necessario alla variazione "generale" dei capitoli di entrata e spesa del bilancio per mantenere gli equilibri di bilancio.

La coincidenza temporale dell'esame dell'assestamento, del consuntivo e del preventivo configura una "sessione di bilancio" in cui il Consiglio Grande e Generale acquisisce piena conoscenza delle dinamiche della finanza pubblica e definisce i provvedimenti per il governo.

L'ultimo comma ripropone la necessità che il Congresso di Stato, in seguito alla variazione di bilancio rappresentata dall'assestamento, adegui nella prima seduta utile il PAB.

L'articolo 40 ripropone i contenuti del precedente articolo 26 modificati in ragione dell'introduzione del bilancio di cassa in parallelo al bilancio di competenza, che richiede l'introduzione delle specificazioni e della distinzione tra saldi di cassa e saldi di competenza.

L'articolo 41 propone il precedente articolo 27 della normativa estendendo la fattispecie delle entrate trattate dai soli "contributi o donazioni" alla più ampia categoria di "contributi, sponsorizzazioni, donazioni od altre entrate, comunque denominate" in ragione della varietà delle denominazioni con cui si identificano le operazioni di destinazione da parte di un soggetto privato di somme a finalità di pubblico interesse.

L'articolo 42 neointrodotta regola invece la procedura per il controllo preventivo e la pubblicità degli accordi dello Stato che hanno un effetto economico ma non direttamente finanziario sull'esercizio in cui vengono stipulati, non prevedendo entrate od uscite specifiche, ma condizionando invece il quadro delle entrate ed uscite complessive dello Stato nel periodo successivo alla loro stipulazione.

Tali atti non troverebbero come non trovano ora in assenza di una disposizione né idoneo controllo né apposita pubblicità all'interno degli strumenti di bilancio: trattasi



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

tipicamente di atti legislativi (ad esempio quelli che concedono particolari crediti di imposta o benefici a fronte di impegni) od amministrativi (accordi permutativi o di concessione di particolari benefici contro concessione di beni od utilità da parte del privato).

Il primo comma a completezza della funzione informativa e di controllo sociale attribuita agli strumenti di bilancio, prevede che tali atti siano allegati al Rendiconto Generale dell'esercizio finanziario in cui sono stati stipulati; inoltre il successivo articolo 46 prevede la pubblicazione dell'elenco degli accordi vigenti sempre in allegato al Rendiconto Generale assieme alle garanzie ed esposizioni finanziarie dello Stato.

Il secondo comma regola anche la procedura per la stipulazione degli stessi accordi prevedendo che essi siano sottoposti al parere vincolante e preventivo della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica che ne valuta l'idoneità alla tutela dell'interesse pubblico e la congruità degli impegni e delle prestazioni dello Stato e del privato, data la loro mancata diretta espressione monetaria. Sarà necessario procedere nella redazione del primo rendiconto generale successivo all'entrata in vigore della legge ad una ricognizione dei contratti in corso per inserirli nell'allegato.

Il terzo ed ultimo comma a tutela dell'autonomia politico-istituzionale prevede la possibilità per il Congresso di Stato di stipulare gli accordi senza il parere preventivo della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica assumendosene la responsabilità a norma del successivo articolo 123 sulla responsabilità dei membri del Congresso di Stato.

L'articolo 43 sull'esercizio provvisorio del bilancio ripropone i contenuti del precedente articolo 29 sull'esercizio provvisorio con la sola aggiunta dell'ultimo comma relativo alla proroga in regime di esercizio provvisorio delle deleghe di responsabilità e di in dodicesimi del precedente PAB.

L'articolo 44 riprende il precedente articolo 30 prevedendo che la contrazione di prestiti o mutui possa essere deliberata con la legge di approvazione del bilancio, delle sue variazioni, del rendiconto e dell'assestamento di bilancio.

L'articolo 45 adegua il precedente articolo 31 alla presenza di un bilancio di cassa che in quanto tale segue i movimenti finanziari e quindi prevede in via "ordinaria" la contabilizzazione delle anticipazioni di cassa da realizzare nel corso dell'esercizio a cui si aggiunge la previsione di anticipazioni di cassa "straordinarie" a norma del secondo comma o di finanziamenti di breve termine per fare fronte a spese obbligatorie non preventivate.

L'articolo 46 riprende il precedente articolo 32 solo integrando l'esposizione delle garanzie ed esposizioni finanziarie dello Stato con l'esposizione in bilancio degli accordi aventi contenuto economico e non finanziario regolati dal precedente articolo 32.

L'articolo 47 riprende il precedente articolo 33 sull'autonomia di bilancio della Reggenza istituendo un analogo fondo a gestione autonoma per il Consiglio Grande e Generale con regolazione analoga al fondo della Reggenza, con rendicontazione annuale.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

La sezione IV rappresentata dagli articoli 48, 49 e 50 è di nuova introduzione e regola il Piano Attuativo Budgettario (d'ora in poi PAB). Il PAB è il documento operativo gestionale dei Dirigenti, base per il ciclo di programmazione e controllo di gestione e disciplina le responsabilità sulla gestione e le azioni per il raggiungimento degli obiettivi dell'attività gestionale attribuite dal Congresso di Stato alla Dirigenza, in nome del principio di separazione tra attività di indirizzo politico e di gestione dirigenziale, in attuazione delle linee politiche espresse nel Bilancio dello Stato.

Il nuovo articolo 48 definisce la funzione e la procedura di approvazione e modifica del Programma Attuativo Budgettario: il Piano Attuativo Budgettario rappresentante la specificazione ed articolazione operativa e gestionale del Bilancio di Previsione è predisposto sulla base delle indicazioni della Segreteria per le Finanze ed il Bilancio dalla Direzione della Finanza Pubblica e dalla Direzione Generale della Funzione Pubblica, sentito il Consiglio di Direzione e svolge le funzioni tipiche di un budget quale strumento di programmazione operativa delle attività di governo.

Il coinvolgimento delle due Direzioni ed il ruolo del Consiglio di Direzione appaiono necessari data la duplice natura del Piano Attuativo Budgettario che rappresenta allo stesso tempo strumento operativo di articolazione del bilancio di previsione e documento in cui si specificano gli obiettivi extramonetari dell'attività di gestione delle strutture organizzative.

Ipotizzando il complessivo processo organizzativo per la definizione ed approvazione del bilancio e del Programma Attuativo Budgettario, il PAB sarà sviluppato in bozza prima della presentazione della proposta di bilancio dal Congresso di Stato in base alle attività ripetitive, agli impegni già previsti ed alla programmazione delle attività pluriennali.

Tale PAB "a legislazione vigente" sarà poi modificato ed integrato dal Congresso di Stato in ragione dei programmi di attività previsti per giungere alla bozza di PAB di cui la proposta di bilancio dello Stato presentato al Consiglio Grande e Generale è sintesi.

Una volta approvato il Bilancio dello Stato, la precedente bozza di PAB viene aggiornata alla luce delle eventuali modifiche apportate dal Consiglio Grande e Generale e proposta al Consiglio di Direzione e all'approvazione del Congresso di Stato entro 30 giorni dall'approvazione del Bilancio dello Stato.

Il secondo comma prevede il potere-dovere del Congresso di Stato di adeguare il PAB, se necessario, in seguito alle variazioni di bilancio, data la funzione dello stesso PAB di specificazione del bilancio stesso che ne richiede la coerenza ad esso e la necessità delle previsioni della variazione di bilancio di trovare una specificazione operativa nello stesso PAB con l'attribuzione di responsabilità su somme ed obiettivi da raggiungere ai dirigenti.

Il terzo comma qualifica il PAB come strumento di specificazione e dettaglio con cui il Congresso di Stato, sulla base delle linee del bilancio approvate dal Consiglio Grande e Generale, assegna obiettivi e responsabilità ai Dirigenti per la realizzazione dei programmi di governo, costituendo allo stesso tempo "autorizzazione generale" (superando così indirettamente il peculiare istituto sammarinese dell'autorizzazione alla spesa del Congresso) e mandato organizzativo agli stessi dirigenti ad impegnare, accertare, pagare ed incassare le voci di bilancio inserite nello stesso PAB. Va sottolineato come il PAB rappresenti uno



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

strumento di specificazione operativa del Bilancio dello Stato ma sia approvato e modificato dal Congresso di Stato senza passare per il Consiglio Grande e Generale che opera solo sul Bilancio.

Il quarto comma regola la possibilità per il Congresso di Stato di riservarsi discrezionalmente alcune voci, somme o programmi sottoponendole alla propria successiva autorizzazione, anche delegando la stessa ad un Segretario di Stato; alla autorizzazione specifica del Congresso di Stato o del Segretario per i capitoli "riservati" consegue sempre poi l'affidamento della somma e del programma alla responsabilità di un Dirigente.

La norma consente di graduare l'attuazione per via solo dirigenziale del PAB mantenendo in capo al Congresso di Stato la potestà di riservarsi di autorizzare alcune voci, secondo valutazioni di opportunità sottratte alla Dirigenza.

Il quinto comma regola la possibilità per il Congresso di Stato di variare il PAB in ogni momento nell'ambito del bilancio dello Stato vigente, variando la destinazione di somme o l'ufficio ed il Dirigente incaricati di gestirle, ovviamente fatti salvi i provvedimenti ad efficacia esterna già adottati dal Dirigente precedentemente titolare della voce di programma.

Il sesto ed ultimo comma estende alle modifiche del PAB la disciplina limitativa relativa al periodo di "ordinaria amministrazione" di cui alla Legge Qualificata n. 184 del 2005.

Il nuovo articolo 49 definisce il contenuto del PAB e la procedura per il suo controllo: considerato che il PAB rappresenta il documento di riferimento per la programmazione ed il controllo di gestione delle attività della pubblica amministrazione si è ritenuto (pur non ritenendo in via generale opportuno normare in legge i meccanismi del controllo di gestione) di dare alcune linee guida sul contenuto del PAB.

La norma richiede che il PAB identifichi gli elementi minimi della programmazione ossia le Unità Organizzative (Uffici od altre aggregazioni specifiche) di riferimento, i Dirigenti o Responsabili, le attività da svolgere, le somme e le eventuali altre risorse assegnate, gli obiettivi ed indicatori monetari o non monetari di risultato da raggiungere, il periodo di riferimento del programma (di norma coincidente con l'esercizio finanziario). In via generale il PAB fa riferimento agli Uffici a cui sono preposti i Dirigenti, possono però essere definiti altri obiettivi per unità di progetto o Dipartimenti oppure comuni a più unità dirigenziali; gli obiettivi ed i connessi indicatori di risultato sono definiti in termini monetari e non monetari.

La norma è programmatica e volta a dare linee di indirizzo: la gestione per obiettivi ed il sistematico controllo di gestione dei risultati ottenuti non possono essere normati per via legislativa ma rappresentano una filosofia di lavoro che va introdotta attraverso meccanismi organizzativi e azioni formative con un costante supporto dell'autorità politica.

La norma tenta di dare indicazioni di massima prevedendo alcuni elementi di base tra cui l'inserimento di obiettivi ed indicatori di risultato monetari e non monetari e, congiuntamente agli articoli 68 e 69 sul controllo di gestione, definire un ciclo che dovrebbe prevedere l'approvazione del PAB nel mese di dicembre-gennaio (quindi la sua redazione in bozza da presentare al Congresso di Stato nei mesi di settembre-dicembre), la verifica al termine del semestre, anche se non prevista in legge (e quindi il collegamento alla programmazione del successivo esercizio) e la rendicontazione complessiva.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

Essendo però il PAB uno strumento gestionale i naturali referenti del controllo sono rappresentati dai Direttori di Dipartimento riuniti in Consiglio di Direzione che presidiano il controllo e monitoraggio del PAB, non limitandosi alla relazione prevista esplicitamente dalla normativa al termine dell'esercizio di riferimento. Inoltre il raggiungimento degli obiettivi dovrebbe essere posto alla base delle valutazioni che portano al riconoscimento ai dirigenti del compenso variabile. L'esperienza della mancata attivazione del controllo di gestione nonostante la previsione della Legge n.30/98 mostra tuttavia come la normativa non sia sufficiente a determinare l'effettività del controllo.

Il primo comma definisce il contenuto del Programma Attuativo Budgettario mentre il secondo comma assegna alla Direzione Pianificazione e Controllo della Direzione generale della Funzione Pubblica il compito di controllare l'attuazione del PAB e redigere una relazione per il Congresso di Stato al termine dell'esercizio. In analogia al ciclo di programmazione, anche per il controllo del PAB si è voluto limitare l'interlocuzione al rapporto tra Congresso di Stato e Dirigenza.

Il nuovo articolo 50 completa la definizione del ruolo del PAB precisando che sono i dirigenti nella loro autonomia, con proprie determinazioni monocratiche di cui rispondono, che danno attuazione al PAB; tali atti sono soggetti al controllo preventivo di legittimità e successivo amministrativo-contabile secondo le norme degli articoli successivi.

L'articolo 51 riprende la formulazione del precedente articolo 34 regolando il bilancio di previsione pluriennale con la sola precisazione che esso copre un periodo triennale ed è redatto in termini di competenza e non di cassa.

Gli articoli 52, 53, 54 e 55 riprendono la formulazione dei precedenti articoli 35, 36, 37 e 38 che regolano il bilancio di previsione pluriennale, la legge di bilancio annuale e la relazione previsionale e programmatica, con le sole modifiche nell'articolo 54 dell'anticipazione dalla prima decade di novembre al 31 ottobre del termine in cui il Segretario di Stato alle Finanze deve presentare la proposta di Bilancio dello Stato e nell'articolo 55 della specificazione del bilancio di competenza e di cassa.

L'articolo 56 riprende il precedente articolo 39 sulle fasi dell'entrata con alcune modifiche collegate all'introduzione del bilancio di cassa in parallelo a quello di competenza.

Si specifica al terzo comma che il momento contabile determinante per l'accertamento dell'entrata e la sua iscrizione nella previsione di entrata del bilancio di competenza è rappresentato dal momento di insorgenza del credito mentre il momento contabile rilevante per la sua iscrizione nella previsione di entrata del bilancio di cassa è determinata dalla sua esigibilità e dalla previsione della sua riscossione.

La nuova formulazione della normativa richiede all'Ufficio Tributario una stima dell'entrata che può essere aiutata da un miglioramento delle statistiche economiche ed una maggiore tempestività nella gestione delle entrate. In tal modo si opera nel bilancio di competenza una previsione di competenza finanziaria temporale (es. imposte maturate in riferimento al reddito dell'esercizio) e nel bilancio di cassa invece una contrapposizione dei flussi finanziari previsti.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

Gli articoli 57, 58 e 59 riprendono integralmente gli articoli 40, 41 e 42 regolando la riscossione e la rendicontazione dei funzionari delegati all'Entrata e le fasi della spesa.

L'articolo 60 modifica il precedente articolo 43 andando a regolare l'impegno di spesa. Il primo comma risulta invariato mentre la riserva di competenza del Congresso di Stato ad assumere impegni è mitigata dalla seconda parte del secondo comma in cui si qualifica il Programma Attuativo Budgettario come autorizzazione generale e modificata di fatto con il terzo comma, per cui il PAB è la modalità ordinaria con cui il Congresso di Stato autorizza le spese.

L'autorizzazione generale ricompresa nel PAB comprende tutte le spese vincolate, predeterminate e ricorrenti oltre a quelle pluriennali già predeterminate e lascia rispettivamente autonomia alla Dirigenza di condurre l'amministrazione ed al Congresso di Stato di valutare discrezionalmente i programmi di attività ulteriori e la loro attuazione che ritenga di considerare in un secondo momento e di autorizzare solo a fronte di un ulteriore esame e/o di una programmazione operativa maggiormente dettagliata.

L'articolo 61 modifica il precedente articolo 44 e regola l'esecutività dell'atto di spesa che come criterio generale diviene esecutivo direttamente con la sottoscrizione del Dirigente Responsabile, salvo i casi in cui il visto di legittimità sia previsto in base alla tipologia od all'importo dell'atto dal Regolamento di Contabilità o da Leggi speciali. La specificazione inserita depotenzia in modo radicale il carattere generale del visto di legittimità preventivo, poiché lo limita solamente agli atti considerati di particolare complessità od entità o degni di un ulteriore controllo.

L'articolo 62 riprende e modifica marginalmente il precedente articolo 45 aggiungendo agli elementi da controllare per permettere la liquidazione della spesa la ragione del credito e specificando nel secondo comma che la trasmissione della documentazione alla Contabilità di Stato ha luogo solo nei casi previsti e non sempre. Occorre ricordare come la trasmissione della liquidazione e del materiale relativo alla Contabilità di Stato va vista nel quadro delle procedure informatiche e telematiche che prevedono la formazione, la sottoscrizione e la trasmissione per via telematica dell'atto.

L'articolo 63 neo-inserito attribuisce al Dirigente Responsabile la piena responsabilità della liquidazione tecnica e contabile della spesa, anche nel caso di controllo successivo previsto dall'articolo 120.

L'articolo 64 modifica il precedente articolo 46 nel regolare l'ordinazione di pagamento: al primo comma si prevede che l'ordine di pagamento sia impartito al Servizio di Tesoreria direttamente dagli Uffici Dirigenziali liquidanti mentre nel secondo comma si precisa che l'operazione di liquidazione è fatta attraverso procedura informatica e sottoscrizione e trasmissione telematica dei documenti attraverso la rete dello Stato.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

Il terzo comma rimanda al Regolamento di Contabilità la definizione degli atti per valore e per tipologia che sono sottoposti a controllo successivo di regolarità contabile da parte della Contabilità di Stato prima dell'ordinazione di pagamento.

Gli articoli 65, 66 e 67 ripropongono il contenuto dei precedenti articoli 48,49 e 50 senza variazioni e riguardano i funzionari delegati alle spese, la loro rendicontazione, e la comunicazione delle relative deleghe alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica.

Gli articoli 68 e 69 ridefiniscono il sistema di controllo di gestione dello Stato e degli Enti del Settore Pubblico Allargato attraverso norme di indirizzo e non di dettaglio, nella convinzione che un adeguato funzionamento del sistema di programmazione e controllo di gestione sia il risultato dell'introduzione della cultura della gestione per obiettivi e della valutazione sistematica dei risultati dell'azione amministrativa.

L'articolo 68 disciplina al primo comma la finalizzazione generale dei sistemi di controllo di gestione sottolineando il rispetto delle specificità degli Enti del Settore Pubblico Allargato nel definire ognuno il proprio particolare sistema, adeguato alla tipologia e all'organizzazione delle attività svolte.

Il secondo comma definisce invece gli elementi essenziali dell'attività di controllo di gestione da svolgersi da parte delle Direzioni degli Enti del Settore Pubblico Allargato e della Direzione della Funzione Pubblica nello svolgimento della loro funzione d'ingegneria.

Il terzo comma individua negli organi gestionali di vertice (Congresso, Consigli di Amministrazione od Organi equivalenti) i soggetti destinatari degli strumenti di programmazione e controllo quali strumenti ordinari di supporto alla loro attività gestionale.

L'articolo 69 nel primo comma qualifica il sistema del PAB come strumento per il controllo di gestione nello Stato e la relazione sul suo adempimento come riferimenti di base per il controllo di gestione dello Stato integrato nelle procedure di bilancio; si afferma inoltre la competenza della Direzione Pianificazione e Controllo della Direzione Generale della Funzione Pubblica nello svolgimento delle attività relative al controllo di gestione.

Il secondo comma in base al principio del relativismo precedentemente illustrato per cui ogni struttura deve costruire il proprio sistema di controllo di gestione nel caso degli Enti del Settore Pubblico Allargato richiede invece alle Direzioni di costruire un sistema in base proprie specificità e della propria struttura organizzativa orientati dagli obiettivi definiti nel contratto di servizio approvato dal Congresso di Stato.

Il terzo comma prevede un controllo ulteriore indiretto sulle Aziende e gli Enti del Settore Pubblico Allargato prevedendo a cura della Direzione Pianificazione e Controllo della Direzione Generale della Funzione Pubblica un'azione di controllo sul rispetto dei contratti di servizio da parte degli Enti ed Aziende del Settore Pubblico Allargato a supporto delle Segreterie di Stato competenti.

L'articolo 70 ripropone il precedente articolo 55 con alcune modifiche marginali derivanti dall'introduzione del bilancio di cassa e dalla necessità di inserire nel rendiconto generale le



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

informazioni aggiuntive sugli impegni economici e non finanziari previste dall'articolo 42.

L'articolo 71 ripropone il precedente articolo con la ridefinizione del termine per la presentazione del Rendiconto Generale al 31 agosto e l'allineamento del nuovo termine di presentazione al 31 ottobre nella "sessione di bilancio" già disposto dall'articolo 16 della legge 29 ottobre 2010, n. 176.

L'articolo 72 neointrodotta definisce nel 30 aprile il termine per la trasmissione alla Segreteria di Stato per le Finanze ed il Bilancio ed alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica dei bilanci consuntivi (in contabilità economico-patrimoniale) o dei consuntivi (in contabilità finanziaria) da parte degli Enti del Settore Pubblico Allargato. Esso supera l'articolo 56 della precedente normativa che prevedeva per i rendiconti degli Enti del Settore Pubblico Allargato un generico rinvio alla normativa dello Stato.

La definizione di questo dal termine anticipato separato da quello per la presentazione del Rendiconto Generale dello Stato permette alla Contabilità di Stato ed alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica una più accurata verifica delle risultanze contabili e gestionali da integrare con quelle dello Stato nel conto consolidato di cui agli articoli 86, 112 e 113.

L'articolo 73 ripropone nel primo comma i contenuti del precedente articolo 57 con la variazione del termine del 20 ottobre per la predisposizione della Relazione Tecnico-Contabile al rendiconto, in modo da poterla trasmettere al Congresso di Stato per la successiva presentazione al Consiglio Grande e Generale prevista entro il 31 ottobre. Inoltre il primo comma specifica che la dimostrazione delle variazioni riguarda le previsioni di cassa oltre a quelle di competenza.

Il secondo comma assegna alla Contabilità di Stato il compito di procedere alla redazione del conto consolidato dello Stato (economico-patrimoniale come previsto dagli articoli 86-90 sino al passaggio al consolidamento finanziario previsto dagli articoli 112 e 113).

La redazione del consolidato è assegnata ad un organo tecnico come la Contabilità di Stato rappresentando un adempimento tecnico e non prevedendo giudizi e determinazioni.

L'articolo 74 ripropone il precedente articolo 58 solamente specificando che l'approvazione del Rendiconto generale da parte del Consiglio Grande e Generale comporta gli effetti previsti dall'articolo 14 di destinazione dell'avanzo o copertura del disavanzo.

L'articolo 75 riprende il precedente articolo 60 e le citate variazioni operate dalla Legge n.176/2010 del con la sola variazione del termine dal 30 giugno al 31 agosto allo scopo di differenziare le scadenze e permettere un più approfondito esame dei documenti contabili.

L'articolo 76 ripropone i contenuti del precedente articolo 61 con la sola specificazione derivante dalla compresenza del bilancio di cassa accanto a quello di competenza.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

L'articolo 77 ripropone i contenuti del precedente articolo 62 con una sola variazione terminologica. Occorre ricordare che la norma assume come criterio del residuo quello "civilistico" semplice ma restrittivo. L'applicazione di questo criterio inibisce la possibilità di "impegni di massima" e le eventuali determinazioni di spesa rimaste all'interno della pubblica amministrazione ma che non hanno assunto valore giuridico di obbligazione verso l'esterno non potranno essere registrate come residui ma saranno collocate tra le economie.

L'articolo 78 neointrodotta regola il procedimento per la registrazione a residuo delle poste relative alle imposte dirette ed alle imposte diverse sulle merci importate (monofase) prevedendo che la Contabilità di Stato agisca (data la specificità delle procedure sottostanti gestite dall'Ufficio Tributario) sulla base di una valutazione del Dirigente dell'Ufficio Tributario che ne attesti l'esistenza e la determinazione prudenziale.

Il controllo sui criteri per l'iscrizione dei residui è affidato alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica a cui verrà trasmesso l'elenco dei residui assieme ad una relazione sui criteri della loro determinazione. Rimane alla stessa Commissione di Controllo della Finanza Pubblica la possibilità di promuovere specifiche verifiche sulla corretta determinazione dei residui, riferendo al Consiglio Grande e Generale nella propria relazione.

Ulteriori procedure a tutela della attendibilità delle cifre del bilancio e del Rendiconto attraverso la corretta e prudenziale determinazione dei residui si ritiene debbano trovare collocazione all'interno dell'organizzazione dell'Ufficio Tributario e del Dipartimento Finanze, ma non possono essere ricercate all'interno della normativa contabile.

L'articolo 79 nel primo comma riprende il precedente articolo 63 con la sola specificazione della modalità di determinazione dei residui tributari.

Il secondo comma chiarisce invece che il riscontro di minori residui attivi di cassa o di competenza (ossia di somme che non si prevede più di accertare o di riscuotere) o minori residui passivi (ossia di somme che non si prevede più di impegnare o pagare) concorre alla determinazione del risultato di competenza o di cassa.

L'articolo 80 riprende il precedente articolo 64 solamente spostando dal 30 giugno al 31 agosto, in coincidenza con la redazione del rendiconto finanziario, la scadenza per la presentazione del conto dei residui da parte della Contabilità di Stato.

L'articolo 81 prevede al primo comma, come il precedente articolo 65, che i residui attivi vengano dichiarati "perenti agli effetti amministrativi" ossia cancellati dal bilancio (senza che l'ufficio interrompa le proprie attività di riscossione delle somme) dopo il terzo esercizio finanziario dalla loro iscrizione.

Il secondo comma prevede che in deroga a tale principio generale la Contabilità di Stato possa autorizzare il mantenimento in bilancio oltre al termine triennale dei residui attivi richiesto dall'Ufficio; si supera il passaggio in Congresso di Stato previsto dal precedente testo normativo dato che non c'è alcuna valutazione politica ma una stima tecnica.

La comunicazione alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica è invece volta a



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

garantire a questa una informazione sulle singole partite che possa essere ricomposta nel giudizio al Rendiconto Generale.

L'articolo 82 regola invece riproponendo le fattispecie del precedente articolo 66, il caso di cancellazione dei residui attivi insussistenti od inesigibili da bilancio e conto patrimoniale.

Il secondo comma prevede a parziale modifica e specificazione della norma precedente che la cancellazione sia sempre disposto dal Congresso di Stato (trattandosi di un atto che incide, riducendolo, sul patrimonio dello Stato) ma dopo un procedimento che richiede il parere della Contabilità di Stato e della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica, a tutela dell'interesse patrimoniale dello Stato e a verifica che siano stati compiuti tutti gli atti preliminari alla cancellazione.

L'articolo 83 ripropone ai primi due commi come nel precedente articolo 67 i termini per la perenzione triennale o quinquennale dei residui di spese correnti e di conto capitale.

Il terzo comma modifica la procedura per derogare ai termini di perenzione trasferendo la competenza dal Congresso di Stato (non essendo necessarie valutazioni politiche) alla Contabilità di Stato per il mantenimento in bilancio dei residui oltre al periodo triennale o quinquennale. La comunicazione dei casi di deroga del termine alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica evita di mantenimento in bilancio di somme non più significative di una dinamica amministrativa in corso.

L'articolo 84 neointrodotta riguarda la svalutazione dei residui attivi che gli uffici ritengano di dubbia o difficile esazione, per cui si accantona una posta di uscita (nel consuntivo finanziario) od un accantonamento a fondo svalutazione (nel conto economico) corrispondente alla somma di dubbia esazione, per neutralizzare in futuro l'effetto della mancata riscossione e quindi procedere ad una valutazione sufficientemente prudentiale.

I processi di svalutazione ed i correlati criteri sono esposti nella relazione tecnico-contabile al consuntivo su cui si esprime la Commissione di Controllo della Finanza Pubblica.

L'articolo 85 disciplina l'obbligo di adempiere alle obbligazioni richieste corrispondenti ai residui eliminati per perenzione attraverso l'utilizzo del fondo di riserva.

Gli articoli 86, 87, 88, 89 e 90 corrispondenti ai precedenti 69, 70, 71, 72, 73 e 74 non sono stati oggetto di revisione legislativa se non per la variazione della scadenza di presentazione anticipata dal 31 al 20 ottobre essendo destinati alla revisione dopo la fase transitoria mediante l'attuazione degli articoli 111-113.

Gli articoli dal 91 al 101 regolanti il patrimonio dello Stato non sono variati dagli articoli dal 75 al 87 della precedente normativa se non per alcune scelte di termini e procedure.

In particolare negli articoli 92, 93 e seguenti la nozione di bene "non patrimoniale" dello Stato viene sostituita con la più comune nozione di "bene demaniale"



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

L'articolo 94 tratta dei beni patrimoniali indisponibili e nel secondo comma si riserva alla legge e non più al decreto delegato la possibilità di sottrarre un bene patrimoniale indisponibile alla sua destinazione di uso pubblico.

Considerato però che il terzo comma qualifica come beni patrimoniali indisponibili alcune categorie di beni solo se appartengono allo Stato e che invece il quarto comma include tra i beni patrimoniali indisponibili quelli destinati ad un pubblico servizio oppure quelli per disposizioni di legge, sarà necessario procedere ad una ricognizione puntuale dei beni dello Stato concessi agli Enti pubblici o privati esercenti un pubblico servizio, alla luce della loro inclusione nel contratto di servizio previsto dal secondo comma lettera c) dell'articolo 3 anche attraverso la legge prevista dal secondo comma dell'articolo 103.

Il sesto comma dell'articolo 94 regola invece la rivalutazione dei beni patrimoniali non disponibili in seguito all'esecuzione di investimenti o manutenzioni straordinarie.

La rivalutazione dei beni patrimoniali dello Stato è già regolata dal Decreto 10 giugno 2003 numero 76; è però necessaria una sistematica di richiesta da parte della Contabilità di Stato e comunicazione da parte degli Enti che realizzano tali investimenti e conseguenti rivalutazioni patrimoniali per allineare i valori e dare conto degli investimenti realizzati.

L'articolo 102 riprende l'articolo 86 della precedente normativa ma inverte nel secondo comma l'onere dell'aggiornamento stabilendo che non sia compito della Contabilità di Stato procedere all'aggiornamento dell'inventario dei beni immobili e mobili patrimoniali dello Stato ma piuttosto che sia l'Unità Organizzativa od il Servizio a dover verificare e aggiornare ogni anno l'inventario dei beni mobili di cui è consegnatario in base alle variazioni di consistenza e a trasmettere le variazioni alla Contabilità di Stato che ha il compito di conservare l'inventario generale dei beni patrimoniali mobili ed immobili dello Stato.

L'articolo 103 rimanda ad una legge specifica l'identificazione, la condizione ed il trattamento patrimoniale dei beni dello Stato concessi agli Enti del Settore Pubblico o ad altri concessionari od incaricati di servizio pubblico. Il rinvio ad una norma di legge specifica appare necessario per disciplinare in modo organico la condizione dei beni intestati allo Stato od ad Enti od Aziende Pubbliche, ora talvolta non esattamente regolata specie nel momento in cui si individuano trattamenti contabili differenziati del patrimonio o cambiamento del regime istituzionale (passaggio alla contabilità economico-patrimoniale, trasformazioni) per dare certezza della condizione proprietaria e quindi del trattamento ai beni delle aziende.

L'articolo 104 riprende il precedente articolo 88 sostituendo semplicemente nel primo comma la dizione Uffici e Dipartimenti con la più ampia nozione di Unità Organizzative della Pubblica Amministrazione.

Gli articoli 105, 106, 107 e 110 sulla Tesoreria Statale ripropongono senza variazioni gli articoli 89, 90, 91 e 94 della precedente legislazione.

L'articolo 108 ripropone nel primo comma l'obbligo previsto dal precedente articolo 92 di



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

trasmissione delle informazioni relative alla situazione di cassa dello Stato e di ciascun Ente del Settore Pubblico Allargato mentre nel secondo comma si dispone, per garantire una maggiore completezza di informazione sulle finanze pubbliche, l'obbligo per la Tesoreria di trasmettere alla Direzione anche le informazioni sulla situazione di cassa degli Enti del Settore Pubblico Allargato e ogni informazione che la stessa Direzione ritenga utile al coordinamento della Finanza Pubblica.

L'articolo 109 ripropone al primo comma l'articolo 93 della precedente normativa mentre introduce a livello legislativo nel secondo comma la procedura di riscontro dei saldi di cassa inserita dal Decreto Legislativo 75 del 2004 e in vigore nella prassi amministrativa attuale.

Gli articoli dal 111 al 116 riprendono gli articoli dal 95 al 99 della precedente normativa con l'inserimento del nuovo articolo 113 sul consolidato finanziario e la distinzione del secondo comma dell'articolo 112 sulla distinzione dei principi di consolidamento.

L'introduzione del consolidamento finanziario in alternativa a quello economico-patrimoniale vuole utilizzare il bilancio preventivo (ed in seguito il rendiconto finanziario consolidato) per programmare e controllare attraverso i bilanci la finanza pubblica.

Considerato che i bilanci finanziari sono quelli utilizzati dall'amministrazione dello Stato, passare dal consolidamento economico-patrimoniale a posteriori (funzionale sostanzialmente a costruire documenti di sintesi del settore pubblico allargato) al consolidamento finanziario (attuato sui documenti preventivi, su quelli dell'esercizio e poi su quelli consuntivi) permette di assumere come oggetto della programmazione e del controllo finanziario oltre al bilancio dello Stato l'intero Settore Pubblico Allargato.

L'articolo 111 riprende il precedente articolo 95 definendo però l'area di consolidamento secondo i criteri di cui all'articolo 2 (gli Enti i cui bilanci sono approvati con Legge Finanziaria).

L'articolo 112 riprende il precedente articolo 96 con l'introduzione del nuovo secondo comma che distingue i criteri da applicare per il consolidamento facendo riferimento per il consolidamento economico-patrimoniale (per gli esercizi di residuo consolidamento) ai nuovi articoli 114, 115 e 116 che riprendono integralmente contenuti e criteri dei precedenti articoli 97, 98 e 99 mentre per il consolidamento finanziario dall'articolo 113 neointrodotta.

L'articolo 113 al primo comma definisce il consolidato finanziario come il consolidamento dei bilanci finanziari del Settore Pubblico Allargato attuato attraverso l'uniforme classificazione dei bilanci del Settore Pubblico e la conseguente rettifica delle voci corrispondenti alle transazioni interne al settore pubblico stesso.

Il secondo comma rinvia ad una regolamentazione tecnica non legislativa in quanto la complessità del consolidamento finanziario e la necessità di specificarne tempi e articolazione e di raccorderlo con le specifiche dei programmi di contabilità sconsiglia di regolarlo in legge, ma di demandare il regolamento ad una circolare non legislativa.

Il passaggio al consolidamento finanziario viene poi regolato dall'articolo 144 nelle



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

disposizioni finali e transitorie.

Gli articoli dal 117 al 138 ridefiniscono sistema dei controlli e competenze degli organi.

L'articolo 117 ripropone sui controlli l'enunciazione generale dell'articolo 100 della precedente normativa mentre l'articolo 118 che definisce il controllo politico politico-istituzionale riprendendo l'articolo 101 della precedente normativa individuando in aggiunta il sistema di controllo di gestione disciplinato dagli articoli 53 e seguenti come principale strumento del Congresso di Stato per verificare la coerente ed efficace attuazione dei programmi di governo e la concreta rispondenza delle attività svolte e dei risultati raggiunti agli obiettivi delle scelte politiche enunciati in sede di bilancio.

L'articolo 119 ridefinisce il sistema del controllo di legittimità modificando l'articolo 102 della precedente normativa; in primo luogo si chiarisce come il controllo preventivo di legittimità della normativa contabile riguardi i soli atti che hanno effetti economici, finanziari o patrimoniali e concerne la loro conformità a disposizioni legislative, alle norme contabili ed alla legge di bilancio.

Nel secondo comma si specifica a maggiore chiarimento che il controllo di legittimità esclude ogni valutazione di opportunità tecnica o politica sul merito dell'atto.

Il terzo comma rinvia al Regolamento di Contabilità l'identificazione degli atti (individuati secondo la tipologia di atto o l'importo) da sottoporre a controllo preventivo rispettivamente da parte della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica o da parte della Direzione della Finanza Pubblica; l'esito positivo del controllo di legittimità rappresenta condizione di efficacia dell'atto.

La norma deve essere letta parallelamente all'articolo 50 in cui si afferma la piena responsabilità sulla legittimità dell'atto del Dirigente Responsabile, indipendente dalla sottoposizione dell'atto al controllo di legittimità.

L'articolo 120 disciplina il controllo amministrativo contabile successivo modificando sostanzialmente l'articolo 103 della precedente normativa.

Il primo comma definisce il controllo amministrativo-contabile (successivo all'esecuzione delle attività per cui è prevista la spesa ed al controllo e alla verifica tecnica dell'effettività delle attività svolta ed attestata dal Dirigente Responsabile) costituito dalla verifica della corretta applicazione delle normative amministrative, contabili e fiscali ed è regolata dall'articolo 63.

Il secondo comma definisce come tale verifica venga operata sempre direttamente ed autonomamente dal Dirigente dell'Ufficio ed ulteriormente sottoposta a controllo dalla Contabilità di Stato per alcune categorie di atti individuati nel regolamento di Contabilità per oggetto od importo (ferma restando la responsabilità del Dirigente sulla correttezza della liquidazione tecnico-contabile trasmessa alla Contabilità di Stato per il controllo).

Il terzo comma prevede che anche gli atti di liquidazione non sottoposti a controllo prima del pagamento vengano trasmessi alla Contabilità di Stato per controlli successivi.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

anche su base campionaria (per la verifica della corretta applicazione della normativa) in base ai criteri definiti dal Regolamento di Contabilità.

L'articolo 121 disciplina la Commissione di Controllo della Finanza Pubblica riprendendo con modifiche l'articolo 104 della precedente normativa con l'introduzione di alcune modifiche e specificazioni nei requisiti e nelle incompatibilità.

Dopo la riproposizione dei primi due commi non modificati, il terzo comma introduce requisiti oggettivi di esperienza amministrativa od anzianità professionale richiesti ai componenti richiedendo una esperienza dirigenziale almeno decennale nel settore pubblico o privato o l'esercizio decennale della professione di Avvocato e Notaio o Dottore Commercialista.

Il quarto comma regola la durata in carica e la possibilità di riconferma per un secondo mandato mentre si prevede un compenso determinato dal Consiglio Grande e Generale all'atto della nomina su proposta del Congresso di Stato.

Il quinto comma regola le condizioni di incompatibilità al momento della nomina o che comportano la decadenza dall'incarico.

Il sesto ed ultimo comma prevede il termine di 60 giorni per la sostituzione del membro decaduto o cessato dall'incarico da parte del Consiglio Grande e Generale.

L'articolo 122 modifica l'articolo 105 della precedente normativa regolando il funzionamento della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica: non viene modificato il primo comma sul quorum deliberativo di tre membri e la necessaria presenza del Presidente o del Vice Presidente né l'ottavo ed ultimo comma sul regolamento della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica.

Il secondo terzo e quarto comma prevedono invece che il Presidente designi, per ogni questione, all'interno della Commissione, un "relatore" che procede nella seduta all'illustrazione della pratica e proponga la decisione da adottare; la Commissione di Controllo della Finanza Pubblica decide a maggioranza dei presenti ed in caso di parità prevale il voto del Presidente ma il componente dissenziente ha la possibilità di fare risultare a verbale il proprio dissenso.

Il quinto comma regola i casi di astensione obbligatoria precedentemente non regolati prevedendo che il membro che abbia interessi propri o di coniuge, parenti affini debba astenersi dalla trattazione e darne notizia agli altri membri.

Il sesto e settimo comma regolano i casi di decadenza per assenze non giustificate e la designazione di un Presidente Supplente da parte del Congresso di Stato tra i membri residui in caso di cessazione contemporanea del Presidente e Vicepresidente al fine di garantire l'operatività della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica stessa in attesa della sostituzione da parte del Consiglio Grande e Generale.

L'articolo 123 sostituisce con modifiche l'articolo 106 della precedente normativa definendo in modo più preciso ed ampio il ruolo della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica che in primo luogo esprime al Congresso di Stato ed al Consiglio Grande e Generale



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

pareri autonomi e qualificati sugli atti fondamentali della gestione finanziaria (programma economico, bilancio, variazioni di bilancio, assestamento, rendiconto generale dello Stato e degli Enti pubblici) e sulle corrette prassi contabili di contabilità pubblica, oltre a proporre a partire dalla propria esperienza di controllo modifiche ed integrazioni a leggi e regolamenti in materia di contabilità e finanza.

La Commissione di Controllo della Finanza Pubblica inoltre svolge il controllo preventivo su atti di particolare rilevanza verificando la copertura finanziaria degli atti aventi forza di legge, prima della loro approvazione definitiva, di alcuni atti definiti dal Regolamento di Contabilità e acquisisce una particolare competenza sull'accertamento tecnico pre-giurisdizionale della responsabilità contabile del pubblico dipendente o dirigente e del destinatario di contributi pubblici regolato dal successivo articolo 135.

Il secondo comma prevede la redazione da parte della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica di una Relazione Annuale riassuntiva dell'attività con la formulazione di osservazioni e suggerimenti sulla migliore gestione delle risorse pubbliche.

L'articolo 124 nel primo comma ripropone i contenuti dell'articolo 107 della precedente normativa elencando gli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità mentre il secondo comma ripropone il rinvio al Regolamento di Contabilità per la suddivisione delle competenze di controllo preventivo di legittimità tra Dirigenti, Direzione della Finanza Pubblica e Commissione di Controllo della Finanza Pubblica in ragione delle tipologie di atto o delle somme in questione.

Il terzo comma riserva alla sola Commissione di Controllo della Finanza Pubblica il controllo sugli atti resi immediatamente esecutivi dal Congresso di Stato, in ragione della sua condizione di indipendenza dallo stesso Congresso di Stato.

Nei successivi commi dal quarto all'ottavo l'articolo 125 ripropone la regolamentazione del controllo preventivo di cui all'articolo 108 della precedente normativa con la sostituzione della citazione della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica con la generica dizione di "Organo di controllo" confermando il meccanismo del silenzio assenso per gli atti sottoposti a controllo per rendere fluida l'attività degli organi.

L'articolo 126 specifica l'articolo 109 della precedente normativa prevedendo al primo comma l'attività di controllo della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica sul Rendiconto Generale dello Stato e sui Rendiconti degli Enti allegati che supera la prospettiva di controllo di legittimità del singolo atto per verificare la complessiva gestione finanziaria, con la possibilità definita al terzo comma che la Commissione di Controllo della Finanza Pubblica proceda se lo ritenga necessario al controllo di singoli atti o categorie di atti. Il quarto comma prevede che per tale compito la Commissione di Controllo possa avvalersi di collaborazioni tecniche contabili ed amministrative per effettuare i controlli mentre i successivi quinto e sesto comma disciplinano i rapporti semestrali alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica dei Collegi Sindacali degli Enti Pubblici e la Relazione Annuale della stessa Commissione al Consiglio Grande e Generale sull'attività di controllo successivo.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

L'articolo 127 ripropone i contenuti dell'articolo 111 della precedente normativa affidando non più al Segretario di Stato per le Finanze ed il Bilancio ma piuttosto alla Direzione della Finanza Pubblica ed alla Contabilità di Stato i controlli sul Servizio di Tesoreria (non presentando essa alcun profilo di rilevanza politica ma solo amministrativa), lasciando al Segretario la sola possibilità di stimolo per i controlli del Servizio di Tesoreria oltre che la possibilità alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica di effettuare gli stessi controlli sul servizio di tesoreria.

L'articolo 128 riprende i contenuti dell'articolo 113 della precedente disciplina specificando i casi di responsabilità diretta e solidale dei membri del Congresso di Stato alla luce della Legge Costituzionale 15 dicembre 2005 numero 183 nel caso in cui gli atti di spesa siano assunti con procedura d'urgenza e non legittimati dalla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica.

L'articolo 129 ripropone i contenuti dell'articolo 114 della precedente normativa sulla responsabilità dei membri della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica.

L'articolo 130 riprende ed amplia l'articolo 115 della precedente normativa ampliando i destinatari di responsabilità contabile dai soli Dirigenti ed agenti contabili delegati a Dirigenti, dipendenti ed agenti contabili dello Stato ed Enti del Settore Pubblico Allargato.

Il primo comma regola i casi in cui i soggetti sopraelencati rispondono (ferma la responsabilità penale per reati compiuti) verso lo Stato o gli Enti Pubblici di appartenenza nell'esercizio delle proprie attività di controllo quando con dolo o colpa grave abbiano consentito al pagamento di uscite senza l'effettuazione puntuale di tutti i controlli, oppure non opportunamente agito per il recupero di entrate dello Stato e degli Enti Pubblici mentre il secondo prevede l'esenzione di responsabilità per gli atti svolti su ordine scritto.

L'articolo 131 neointrodotta amplia la responsabilità contabile agli affidatari e gestori di pubblico servizio anche se essi non sono pubblici impiegati o dirigenti: essi sono ritenuti responsabili dei contributi ricevuti e dei fondi derivanti dal servizio pubblico.

In questo ampliamento si esprime il criterio oggettivo della responsabilità contabile, che riguarda non solo gli impiegati pubblici ed i dirigenti pubblici, ma segue le risorse finanziarie pubbliche da chiunque ed in qualsiasi forma gestite.

Gli articoli 132 e 133 riprendono integralmente gli articoli 117 e 118 della precedente normativa riguardanti la responsabilità dei funzionari delegati e quella per maneggio di denaro pubblico.

L'articolo 134 riprende con modifiche l'articolo 119 della precedente normativa disciplinando l'obbligo di denuncia all'Autorità Giudiziaria da parte dei dirigenti e dipendenti dello Stato e del settore pubblico di violazioni di legge che abbiano determinato o possano



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

determinare danni all'Erario per l'esercizio della responsabilità contabile.

L'articolo 135 neointrodotta introduce la fase di valutazione preliminare sul merito dell'esposto affidata alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica, atta a ridurre il possibile contenzioso e dare all'Autorità Giudiziaria una preliminare valutazione tecnica.

Il primo comma prevede che il giudizio davanti all'Autorità Giudiziaria sia sospeso per novanta giorni dalla ricezione della segnalazione, mentre il secondo comma richiede al Magistrato di trasmettere alla Commissione di Controllo della Finanza Pubblica la segnalazione della possibile responsabilità contabile prima di svolgere qualsiasi indagine.

Il terzo comma prevede che nei novanta giorni di sospensione del procedimento giudiziario la Commissione di Controllo della Finanza Pubblica acquisisca ogni documentazione pertinente e senta le persone per cui si ipotizza la responsabilità contabile. Nel caso che la persona accusata di responsabilità contabile riconosca la propria responsabilità e rifonda il danno, il procedimento si interrompe, salva la possibilità di provvedimenti disciplinari per l'accusato.

Il quarto comma prevede che la Commissione di Controllo della Finanza Pubblica al termine dell'istruttoria rediga una relazione riassuntiva dei fatti rivolta al Magistrato, proponendo l'archiviazione o la prosecuzione di responsabilità contabile; in tal modo il Magistrato avrà a disposizione una ricostruzione indipendente e qualificata dei fatti accaduti senza la necessità di ulteriori onerose perizie.

Il quinto comma disciplina la possibilità per il Magistrato di accettare o discostarsi dalle conclusioni della Commissione di Controllo della Finanza Pubblica archiviando la denuncia o procedendo per responsabilità contabile; rimangono come prevede il sesto comma possibili provvedimenti disciplinari nel caso di archiviazione del procedimento.

L'articolo 136 neointrodotta regola i casi di esclusione dalla responsabilità contabile stabilendo al primo comma l'insindacabilità delle scelte discrezionali e prevedendo la responsabilità contabile solo nei casi di dolo o colpa grave. Il secondo comma prevede che per un fatto responsabilità di più persone, ognuno risponda in ragione del proprio contributo. Il terzo comma esclude la responsabilità contabile per assenza della colpa grave per i profili che sono stati oggetto del controllo di legittimità.

L'articolo 137 neointrodotta regola la responsabilità di organi tecnici disponendo che siano responsabili solamente coloro che abbiano espresso voto favorevole ed escludendo la responsabilità degli organi amministrativi che in buona fede abbiano seguiti i pareri tecnici.

L'articolo 138 neointrodotta regola la prescrizione della responsabilità contabile che si realizza in dieci anni dal fatto oggetto di responsabilità.

Gli articoli 139-144 introducono alcune norme transitorie finali e di attuazione.

L'articolo 139 richiede l'emanazione del Regolamento di Contabilità con Decreto Delegato entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge.



SEGRETERIA DI STATO  
FINANZE E BILANCIO

L'articolo 140 richiede entro i diciotto mesi la sottoscrizione dei contratti di servizio

L'articolo 141 prevede entro dodici mesi l'emanazione delle indicazioni sugli schemi di bilancio da parte degli Enti Pubblici

L'articolo 142 prevede entro diciotto mesi l'approvazione del programma per il controllo di gestione da parte degli Enti del Settore Pubblico Allargato.

L'articolo 143 prevede i tempi per il passaggio dal consolidamento economico-patrimoniale al consolidamento finanziario.

L'articolo 144 prevede il rinvio ad uno specifico decreto delegato per la definizione del rito da applicarsi al procedimento di giurisdizione contabile.

L'articolo 145 prevede l'adeguamento del fabbisogno alle esigenze della Legge attraverso l'emanazione di un atto del Congresso di Stato proposto di concerto tra il Segretario agli Interni ed il Segretario alle finanze ed al Bilancio

Gli articoli 146 e 147 regolano la gradualità di applicazione della norma.

IL SEGRETARIO DI STATO  
(Gian Carlo Capicchioni)