



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2017

Allegato

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

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Paolo Gentiloni Silveri

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Pier Carlo Padoan

Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'11 aprile 2017

PREMESSA

L'articolo 3 della legge 196/2009, "Legge di contabilità e finanza pubblica", prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta al Parlamento, in allegato al Documento di economia e finanza, un rapporto sullo stato di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, evidenziando, in particolare, le attività volte alla realizzazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato e delle altre amministrazioni pubbliche e il collegamento tra la nuova struttura del bilancio e la nuova organizzazione delle amministrazioni pubbliche conseguente all'attuazione della legge 15/2009 e del relativo decreto legislativo 150/2009 (Disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni). Nel rapporto si dà conto, inoltre, dello stato di attuazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci delle Regioni, degli altri enti territoriali e degli enti pubblici non territoriali.

Il presente rapporto riguarda gli atti e le azioni attuate nel corso dell'anno 2016 e nei primi due mesi del 2017.

Rispetto alle precedenti versioni la struttura del documento è stata parzialmente rivista per tener conto delle modifiche introdotte alla legge di contabilità e finanza pubblica con i decreti legislativi 90/2016 (attuativo della delega prevista all'articolo 40 della legge 196/2009) e 93/2016 attuativo della delega prevista all'articolo 42 della legge 196/2009 del 2016 e con la legge 163/2016 (attuativa dell'articolo 15 della legge 243/2012).

Il primo capitolo del rapporto illustra le attività per il completamento della delega sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche (enti territoriali e altri enti pubblici).

Il secondo capitolo riguarda gli adempimenti svolti per lo sviluppo e l'implementazione della banca dati unitaria e rendiconta le attività dirette a rafforzare le procedure di controllo e monitoraggio dei conti pubblici.

Il terzo capitolo descrive il completamento delle deleghe per la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche (articolo 30), la revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40) e per il riordino della gestione del bilancio e il potenziamento della funzione di cassa (articolo 42). Infine, presenta le novità in materia di contenuto della legge di bilancio e revisione del calendario del ciclo di programmazione economico-finanziaria recate dalla legge 163/2016.

INDICE

I.	LA DELEGA PER L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI.....	1
I.1	L'armonizzazione dei sistemi contabili e il piano dei conti integrato	1
I.2	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti territoriali	2
I.2.1	Premessa	2
I.2.2	L'attività svolta dagli Enti territoriali	3
I.2.3	L'adeguamento del quadro normativo	4
I.2.4	L'attività della Commissione per l'armonizzazione contabile degli Enti territoriali (Arconet)	8
I.2.5	L'attività di verifica e controllo dei bilanci delle Regioni	9
I.3	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti non territoriali	10
II.	IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI.....	17
II.1	La Banca Dati unitaria (BDAP)	17
II.2	Il sistema nazionale di monitoraggio delle politiche di coesione (SNM) e la banca dati unitaria	20
II.3	Le relazioni ed i rapporti di monitoraggio da parte del Ministero dell'Economia e delle Finanze	23
II.4	La definizione degli schemi, dei tempi e delle modalità di acquisizione delle informazioni e dei dati di base delle operazioni di partenariato pubblico-privato.....	23
II.5	Gli adempimenti di cui all'articolo 48 della legge 196/2009	24
III.	L'ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE ARTICOLI 30, 40 E 42 DELLA LEGGE 196/2009 E IL NUOVO CONTENUTO DEL BILANCIO DELLO STATO	26
III.1	La delega per la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale per la realizzazione di opere pubbliche (articolo 30)	26
III.2	La delega per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40).....	27
III.2.1	L'introduzione delle azioni	30
III.2.2	L'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria.....	33
III.2.3	La stabilizzazione di entrate di scopo finalizzate per legge	34
III.2.4	L'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato	37
III.2.5	Il superamento delle gestioni contabili a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria.....	38

III.3	La delega per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articolo 42).....	40
III.3.1	La revisione del concetto di impegno e di accertamento contabile	41
III.3.2	La revisione della disciplina dei residui	43
III.4	Il contenuto del disegno di legge del bilancio dello Stato e l'unificazione del DDL bilancio e del DDL stabilità.....	44
III.4.1	La revisione del ciclo di bilancio e della programmazione finanziaria	47

INDICE TABELLE

Tabella I.2-1	Comuni: andamento dei residui passivi (milioni di euro)	6
Tabella I.2-2	Comuni: andamento dei residui attivi (milioni di euro).....	6
Tabella I.2-3	Province: andamento dei residui passivi (milioni di euro).....	7
Tabella I.2-4	Province: andamento dei residui attivi (milioni di euro)	7

INDICE DELLE FIGURE

Figura III.2-1	Le fasi del processo	34
----------------	----------------------------	----

I. LA DELEGA PER L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

I.1 L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E IL PIANO DEI CONTI INTEGRATO

Nel corso del 2016 è proseguito il processo di armonizzazione contabile degli Enti pubblici con l'entrata a regime di un piano dei conti unico per tutti gli Enti in contabilità finanziaria (escluse le Amministrazioni centrali dello Stato che lo adotteranno previa sperimentazione)¹. L'adozione di un comune schema classificatorio, coerente e immediatamente raccordabile con il Sistema Europeo dei Conti (Sec 2010), è finalizzata a migliorare il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici. L'applicazione di tale strumento riguarda in primo luogo le Amministrazioni Pubbliche della lista ISTAT (lista S13), ma interessa anche Amministrazioni non comprese in tale lista e ricadenti nella disciplina di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001.

Gli Enti appartenenti alla lista ISTAT delle Amministrazioni Pubbliche che hanno adottato tale strumento sono circa 9.000, mentre quelli che non lo adottano - perché in regime esclusivo di contabilità civilistica o perché appartenenti alle Amministrazioni centrali dello Stato - sono circa 1.000. Del primo gruppo, sempre con riferimento alla lista ISTAT, fanno parte tutti gli Enti territoriali in contabilità finanziaria (le Regioni, le Province, i Comuni, le Unioni di Comuni, ecc.) nonché i loro Enti e Organismi strumentali, gli Enti nazionali di previdenza e assistenza, le Agenzie regionali sanitarie e circa 150 Enti dell'Amministrazione centrale diversi dallo Stato, tra cui gli Enti di regolazione dell'attività economica, gli Enti produttori di servizi economici e gli Enti e le Istituzioni di ricerca. Del secondo gruppo fanno parte gli Enti del comparto Sanità (circa 250, escluse le Agenzie regionali sanitarie), le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), alcune Fondazioni lirico-sinfoniche, i Teatri stabili a iniziativa pubblica, le Università e gli Istituti di istruzione universitaria pubblici, i Consorzi interuniversitari di ricerca, i Consorzi e gli Enti gestori di parchi e aree naturali protette e le Federazioni sportive.

Dal primo gennaio 2017 anche i codici della rilevazione SIOPE con riferimento ai dati di incassi e pagamenti si sono uniformati ai codici del piano dei conti, costituendo anche per gli Enti non obbligati alla tenuta di questo ultimo (ad esempio le ASL), un riferimento essenziale per la riclassificazione dei dati contabili e di bilancio o per la definizione degli allegati tassonomici. Inoltre, per gli enti che non hanno adottato né il piano dei conti né le nuove codifiche SIOPE (ad esempio le CCIAA), il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici sono salvaguardati

¹ Il piano dei conti integrato consente il raccordo dei dati contabili con la classificazione SEC, facilitando così la costruzione dei dati di contabilità nazionale e il colloquio con l'Unione Europea. Si compone di tre moduli: uno finanziario (con i conti che servono per classificare i movimenti di entrata e di uscita registrati secondo le logiche della contabilità c.d. "camerale"), uno economico (con i conti per accogliere i proventi/ricavi e i costi/oneri registrati nell'ambito della contabilità economico-patrimoniale e che trovano rappresentazione nel conto economico) e uno patrimoniale (con i conti per registrare attività e passività che sono rappresentate nello Stato patrimoniale).

dall'obbligo di predisporre un conto consuntivo di cassa che rispecchia la classificazione del terzo livello del piano dei conti, redatto secondo il prospetto di cui all'allegato 3 del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 27 dicembre 2013 (tassonomia).

Pertanto, con l'allineamento degli schemi e delle articolazioni contabili previste dai richiamati prospetti e con l'adozione di un sistema omogeneo di codifiche, può dirsi realizzata la previsione normativa che stabilisce l'adozione di "criteri di classificazione uniformi su tutto il territorio nazionale".

L'attuale versione del piano dei conti recepisce gli aggiornamenti riguardanti gli Enti territoriali a seguito delle attività svolte nella Commissione per l'armonizzazione contabile degli Enti territoriali (Commissione Arconet) relativamente alle modifiche del decreto legislativo 118/2011 (si veda il paragrafo I.2.4), nonché le attività relative all'armonizzazione contabile degli Enti non territoriali (si veda paragrafo I.3).

Il primo aggiornamento è stato introdotto con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 febbraio 2016 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 31 marzo 2016, Supplemento Ordinario n.7 e sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato. Il secondo aggiornamento è stato effettuato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 marzo 2017.

I.2 L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DEGLI ENTI TERRITORIALI

I.2.1 Premessa

Il processo di armonizzazione contabile degli Enti territoriali è stato definito dal decreto legislativo 118/2011, emanato in attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del federalismo fiscale, e tenendo in considerazione le disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 196/2009).

L'ambito di applicazione del decreto legislativo 118/2011 è costituito dalle Regioni a statuto ordinario, dagli Enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Province, Comuni, Città metropolitane, Comunità montane, Comunità isolate, Unioni di comuni e Consorzi di enti locali) e dai loro enti e organismi strumentali, con specifica disciplina per gli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale.

Per tali enti, l'entrata in vigore della riforma, a decorrere dal 1° gennaio 2015, è stata preceduta da una sperimentazione triennale, avviata a decorrere dal 1° gennaio 2012, che ha consentito l'emanazione del decreto legislativo 10 agosto 2014 n. 126, correttivo e integrativo del decreto legislativo 118/2011.

In considerazione della complessità e dell'ampiezza della riforma, destinata a cambiare radicalmente la gestione degli Enti territoriali, il decreto legislativo 118/2011 ha previsto un'applicazione graduale dei nuovi principi e istituti, consentendo agli enti di distribuire in più esercizi l'attività di adeguamento alla

riforma e di limitare nei primi esercizi gli accantonamenti in bilancio riguardanti i crediti di dubbia esigibilità².

I.2.2 L'attività svolta dagli Enti territoriali

Il 2016 rappresenta il primo esercizio di applicazione completa della riforma contabile prevista dal decreto legislativo 118/2011.

In particolare, nel 2016 gli Enti territoriali e i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria hanno adottato:

- gli schemi di bilancio e di rendiconto per missioni e programmi, previsti dagli allegati n. 9 e 10 al decreto legislativo 118/2011, che dal 2016 assumono valore a tutti gli effetti giuridici. Pertanto, con riferimento a tale esercizio, è stato realizzato l'obiettivo di rendere omogenei, aggregabili e consolidabili i bilanci di previsione e i rendiconti di tutti gli enti territoriali e dei loro enti e organismi strumentali in contabilità finanziaria;
- la codifica della transazione elementare su ogni atto gestionale;
- il piano dei conti integrato di cui all'articolo 4 e allegato n. 6 del decreto legislativo 118/2011;
- i principi contabili applicati della contabilità economico patrimoniale e del bilancio consolidato, al fine di consentire l'affiancamento della contabilità economico patrimoniale alla contabilità finanziaria, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali. Pertanto, il rendiconto relativo all'esercizio 2016 e successivi comprende il conto economico e lo stato patrimoniale;
- dei principi contabili applicati concernenti il bilancio consolidato, al fine di consentire, nel 2017, l'elaborazione del bilancio consolidato concernente l'esercizio 2016.

Invece, agli enti strumentali degli Enti territoriali che adottano solo la contabilità economico patrimoniale³, nel 2016 non sono stati richiesti adempimenti aggiuntivi rispetto all'esercizio precedente, in quanto dal 2015 applicano integralmente la riforma⁴.

L'adozione della contabilità economico patrimoniale da parte di tutti gli enti territoriali⁵ rappresenta una tappa fondamentale nel processo di armonizzazione

² Il decreto legislativo 118/2011 ha consentito agli enti la facoltà di rinviare al 2016 gli adempimenti riguardanti la contabilità economico patrimoniale, il piano dei conti e il bilancio consolidato.

³ Tra gli enti strumentali in contabilità economico patrimoniale sono comprese le aziende municipalizzate e le fondazioni che rispondono ai requisiti di cui all'articolo 11-ter del decreto legislativo n. 118 del 2011, mentre le società controllate e partecipate non sono enti strumentali e sono interessate dalla riforma contabile esclusivamente ai fini dell'elaborazione del bilancio consolidato.

⁴ Gli enti strumentali degli enti territoriali che adottano la contabilità economico patrimoniale sono tenuti alla redazione:

- del budget economico;
- del rendiconto di cassa, ai sensi dell'articolo 2428, comma 2, del codice civile;
- del prospetto della tassonomia, se sono già soggetti alla rilevazione SIOPE.

⁵ L'articolo 232, comma 2, del decreto legislativo 267/2000 (TUEL) prevede che "Gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono non tenere la contabilità economico-patrimoniale fino all'esercizio 2017". Conseguentemente, l'articolo 233-bis, comma 3, del TUEL prevede "Gli enti locali

contabile, non solo in quanto potenzia significativamente gli strumenti informativi e di valutazione a disposizione degli enti, ma anche in quanto costituisce attuazione della direttiva 2011/85/UE, con riferimento all'implementazione di un sistema *accrual*.

Il decreto legislativo 118/2011 prevede l'adozione di un sistema di contabilità integrata che, grazie al "piano dei conti integrato", garantisce la rilevazione unitaria dei fatti gestionali, sia sotto il profilo finanziario che sotto quello economico-patrimoniale e consente di rappresentare i collegamenti delle scritture e dei risultati dei due sistemi contabili, finanziario ed economico-patrimoniale.

Particolare rilevanza, nel processo di armonizzazione contabile, assume l'adozione del decreto legislativo 118/2011 da parte di tutte le Autonomie speciali e dei loro enti e organismi strumentali nel corso del 2016⁶.

Le regioni Sicilia e Sardegna e gli enti del loro territorio hanno adottato la riforma dal 1° gennaio 2015 con le tempistiche previste per le Regioni a statuto ordinario, mentre le altre Autonomie speciali hanno recepito la riforma contabile a decorrere dal 1° gennaio 2016. Pertanto, nel corso del 2016 le regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti del loro territorio hanno applicato la nuova configurazione del principio della competenza finanziaria potenziata e la correlata attività di riaccertamento straordinario dei residui e rinviato l'adozione del piano dei conti integrato, dei principi contabili applicati concernenti la contabilità economico patrimoniale e il bilancio consolidato.

I.2.3 L'adeguamento del quadro normativo

L'entrata in vigore del decreto legislativo 118/2011 ha reso possibile, nel corso del 2016, la revisione e la semplificazione della disciplina del pareggio degli enti territoriali prevista dalla legge 243/2012⁷.

La relazione al disegno di legge di modifica della legge 243/2012 evidenzia che, *"con l'entrata in vigore del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, l'obbligo di approvare un bilancio di previsione, che garantisca l'equilibrio di parte corrente, compreso l'ammortamento dei prestiti, è stato esteso a tutti gli enti territoriali (articolo 162, comma 6, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e articolo 40 del citato decreto legislativo n. 118 del 2011), così come è stato previsto l'equilibrio di cassa. Inoltre, il nuovo saldo, basato sulla competenza finanziaria*

con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono non predisporre il bilancio consolidato fino all'esercizio 2017".

⁶ Anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 178 del 2012, l'articolo 79 del decreto legislativo 118/2011, e successive modifiche, prevede che *"La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*

⁶ La riforma della disciplina del pareggio degli enti territoriali è stata prevista dalla legge 12 agosto 2016, n. 164.

⁷ La riforma della disciplina del pareggio degli enti territoriali è stata prevista dalla legge 12 agosto 2016, n. 164 concernente *"Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali"*.

potenziata introdotta dalla riforma della contabilità, appare il più vicino al saldo rilevato dall'ISTAT ai fini del computo dell'indebitamento netto nazionale”.

L'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali è rappresentato, pertanto, da un saldo unico, non negativo, in termini di competenza finanziaria, tra le entrate finali e le spese finali, in sostituzione dei precedenti quattro saldi, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali e tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.

Nel corso del 2016 sono stato compiuti ulteriori interventi di adeguamento del quadro normativo di riferimento, quali:

- il decreto 29 aprile 2016 di modifica del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 settembre 2014, in materia di definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su Internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi, che sono stati adeguati agli schemi di bilancio previsti dal decreto legislativo 118/2011;
- il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 12 maggio 2016, concernente le modalità di trasmissione dei bilanci e dei dati contabili degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali alla banca dati delle Pubbliche Amministrazioni (BDAP);
- il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 9 giugno 2016, concernente l'adeguamento della codifica SIOPE degli enti territoriali e dei loro organismi e enti strumentali al piano di conti di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 118/2011;
- il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'Interno del 19 dicembre 2016, concernente il monitoraggio del maggiore disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui.

Il decreto ministeriale 12 maggio 2016, concernente le modalità di trasmissione dei bilanci degli Enti territoriali alla BDAP rappresenta il completamento logico del processo di armonizzazione contabile degli Enti territoriali, attraverso la realizzazione dell'obiettivo di acquisire, aggregare e consolidare bilanci omogenei, al fine di assicurare un più efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica. Per semplificare gli adempimenti a carico degli Enti territoriali, il decreto prevede che l'invio dei dati alla BDAP assolve anche all'obbligo di trasmissione telematica alla Corte dei conti dei rendiconti degli Enti locali, previsto dall'articolo 227, comma 6, del decreto legislativo 267/2000 (Testo unico degli Enti locali).

Anche il decreto ministeriale 9 giugno 2016 rappresenta un importante intervento di semplificazione, in quanto, a decorrere dal 1° gennaio 2017, estende alla rilevazione SIOPE il sistema di codifica già previsto per il modulo finanziario del piano dei conti integrato. Inoltre, il decreto estende la rilevazione SIOPE a tutti gli enti e organismi in contabilità finanziaria, soggetti al decreto legislativo 118/2011, favorendo, unitamente al decreto ministeriale 12 maggio 2016, un'attività di individuazione e classificazione degli enti e degli organismi strumentali degli enti territoriali.

Il decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze di concerto con il Ministro dell'interno del 19 dicembre 2016, in attuazione dell'articolo 3, comma 15, del decreto legislativo 118/2011, definisce le modalità di monitoraggio dell'attività di

riaccertamento straordinario dei residui, al fine di quantificare il disavanzo determinato dal riaccertamento straordinario.

In attesa dei risultati di tale monitoraggio, gli effetti sui residui derivanti dal riaccertamento straordinario e dall'applicazione della nuova configurazione del principio della competenza finanziaria, cd. potenziata, sono evidenziati dai certificati di rendiconto degli enti locali, di seguito sintetizzati.

TABELLA I.2-1 COMUNI: ANDAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI (MILIONI DI EURO)

	SPESE CORRENTI		SPESE IN CONTO CAPITALE		SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	
		Var %		Var %		Var %
2009	24.086		57.630		894	
2010	25.195	4,6	56.199	-2,5	901	0,8
2011	26.303	4,4	53.007	-5,7	1.204	33,6
2012	27.491	4,5	45.330	-14,5	1.089	-9,6
2013	27.303	-0,7	40.873	-9,8	4.018	269,0
2014	23.799	-12,8	36.430	-10,9	6.110	52,1
2015*	18.626	-21,7	11.979	-67,1	2.191	-64,1

* Dato calcolato su 7.654 comuni

TABELLA I.2-2 COMUNI: ANDAMENTO DEI RESIDUI ATTIVI (MILIONI DI EURO)

	ENTRATE CORRENTI		ENTRATE IN CONTO CAPITALE		ENTRATE PER ACCENSIONE DI PRESTITI	
		Var %		Var %		Var %
2009	33.167		29.854		11.097	
2010	34.241	3,2	29.001	-2,9	10.713	-3,5
2011	35.102	2,5	28.044	-3,3	8.886	-17,1
2012	35.679	1,6	25.800	-8,0	6.427	-27,7
2013	38.208	7,1	25.351	-1,7	5.016	-22,0
2014	39.950	4,6	23.979	-5,4	4.547	-9,4
2015*	42.252	5,8	12.851	-46,4	3.518	-22,6

* Dato calcolato su 7.654 comuni

TABELLA I.2-3 PROVINCE: ANDAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI (MILIONI DI EURO)

	SPESE CORRENTI		SPESE IN CONTO CAPITALE		SPESE PER RIMBORSO DI PRESTITI	
		Var %		Var %		Var %
2009	5.946		13.978		35	
2010	6.210	4,4	13.998	0,1	37	5,7
2011	5.882	-5,3	13.010	-7,1	47	27,0
2012	5.355	-9,0	10.673	-18,0	97	106,4
2013	4.753	-11,2	9.085	-14,9	129	33,0
2014	3.631	-23,6	6.733	-25,9	126	-2,3
2015*	3.053	-15,9	1.497	-77,8	77	-38,9

* Dato calcolato su 99 enti

TABELLA I.2-4 PROVINCE: ANDAMENTO DEI RESIDUI ATTIVI (MILIONI DI EURO)

	ENTRATE CORRENTI		ENTRATE IN CONTO CAPITALE		ENTRATE PER ACCENSIONE DI PRESTITI	
		Var %		Var %		Var %
2009	7.139		7.038		2.428	
2010	7.457	4,5	7.175	1,9	2.311	-4,8
2011	7.080	-5,1	6.755	-5,9	1.916	-17,1
2012	7.362	4,0	6.036	-10,6	1.421	-25,8
2013	6.205	-15,7	5.436	-9,9	1.070	-24,7
2014	5.472	-11,8	4.557	-16,2	980	-8,4
2015*	4.422	-19,2	2.305	-49,4	576	-41,2

* Dato calcolato su 99 enti

Risulta evidente come il riaccertamento straordinario e l'applicazione del nuovo principio di competenza finanziaria potenziata abbiano determinato una significativa riduzione dei residui, attraverso l'eliminazione:

- dei residui attivi riconosciuti insussistenti, per l'avvenuta legale estinzione o per indebito o erroneo accertamento del credito;
- dei residui attivi che non corrispondono a crediti esigibili. Tale attività ha portato alla reimputazione dei cosiddetti crediti futuri agli esercizi di competenza;
- dei residui passivi cui non corrispondono obbligazioni giuridiche, al fine di evitare, nel futuro, il ripresentarsi di situazioni di incertezza in sede di valutazione delle partite debitorie e il ripetersi di iniziative eccezionali per la loro sistemazione, quali la concessione di anticipazioni di liquidità da parte dello Stato per il pagamento dei debiti pregressi. I debiti potenziali eliminati dai residui passivi sono ora rappresentati tra i fondi rischi e i fondi spese future;
- dei residui passivi che non corrispondono a debiti esigibili, reimputati agli esercizi di competenza.

I.2.4 L'attività della Commissione per l'armonizzazione contabile degli Enti territoriali (Arconet)

Nel 2016 la Commissione Arconet⁸ ha proseguito la propria attività di accompagnamento ed affinamento della riforma contabile, diretta a garantire nel tempo l'adeguamento del decreto legislativo 118/2011 all'evoluzione dell'ordinamento giuridico e alle esigenze di monitoraggio e di consolidamento dei conti pubblici, grazie alla possibilità di aggiornare, in via amministrativa, gli schemi di bilancio, i principi contabili, il piano dei conti integrato e gli altri allegati al decreto legislativo 118/2011.

Nel corso del suo secondo anno di attività, la Commissione Arconet si è riunita 17 volte per:

- inserire tra gli allegati al bilancio di previsione, il prospetto di verifica dei vincoli di finanza pubblica previsto dall'articolo 1, comma 711, della legge di stabilità 2016 (legge 208/2015) per adeguarlo alla nuova disciplina del pareggio di bilancio prevista dalla legge di bilancio dello Stato per il 2017 (legge 232/2016);
- aggiornare il principio applicato della contabilità finanziaria (allegato n. 4/2 al decreto legislativo 118/2011), per definire il principio contabile applicato concernente l'accertamento dell'addizionale comunale all'IRPEF, per precisare le modalità di accertamento delle entrate attraverso gli avvisi di accertamento delle entrate tributarie, e quelle di registrazione dei contributi comunitari;
- integrare il principio contabile applicato della programmazione (allegato n. 4/1 al decreto legislativo 118/2011), per definire le modalità di rappresentazione del disavanzo di amministrazione nella nota integrativa, in attuazione dell'articolo 4, comma 6, del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, del

⁸ La "Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali", cd. Commissione Arconet, è prevista dall'articolo 3-bis del decreto legislativo 118/2011, ed è disciplinata dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 dicembre 2014, consultabile sul sito della Ragioneria generale dello Stato nella sezione dedicata all'armonizzazione contabile degli enti territoriali. I 23 componenti della Commissione, ed i relativi supplenti, nominati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, su designazione delle Amministrazioni rappresentate, sono così suddivisi:

- n. 5 rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, uno dei quali con funzioni di presidente;
- n. 1 rappresentante della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari regionali;
- n. 3 rappresentanti del Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali;
- n. 1 rappresentante della Corte dei conti;
- n. 2 rappresentanti dell'ISTAT;
- n. 3 rappresentanti delle Regioni, designati dalla Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, uno dei quali per le autonomie speciali;
- n. 1 rappresentante delle province, designato dall'Unione delle province d'Italia (UPI);
- n. 2 rappresentanti dei comuni, designati dall'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI);
- n. 1 rappresentante dell'Organismo italiano di contabilità;
- n. 2 rappresentanti del Consiglio nazionale di dottori commercialisti e degli esperti contabili;
- n. 1 rappresentante dell'Associazione bancaria italiana (ABI);
- n. 1 rappresentante dell'Assosoftware.

2 aprile 2015, concernente i criteri e le modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo al 1° gennaio 2015;

- adeguare il piano dei conti degli enti territoriali (allegato n. 6 al decreto legislativo 118/2011) a:
 - le modifiche del piano dei conti delle Amministrazioni pubbliche previste dal decreto ministeriale 22 febbraio 2016;
 - all'articolo 1, commi 692 e seguenti, della legge di stabilità per il 2016 (legge 208/2015), concernenti la contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità di cui al decreto legge 35/2013.
- modificare alcuni allegati dello schema di bilancio e dello schema di rendiconto (allegati 9 e 10 al decreto legislativo 118 /2011), per rispondere alle esigenze di acquisizione dei bilanci nella BDAP, attraverso l'eliminazione da tali documenti contabili degli elementi di discrezionalità che ne impedirebbero il trattamento informatico.

A tal fine, nel corso del 2016 la Commissione ha predisposto il testo di due schemi di decreto concernenti l'aggiornamento degli allegati al decreto legislativo 118/2011, recepiti con i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri, del 30 marzo 2016 e del 4 agosto 2016.

I resoconti di tutte le riunioni della Commissione Arconet sono pubblicati sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato in un apposita area dedicata⁹.

I.2.5 L'attività di verifica e controllo dei bilanci delle Regioni

Per le Regioni, storicamente dotate di autonomi sistemi contabili, l'entrata in vigore del decreto legislativo 118/2011 ha assunto una rilevanza particolare. Per la prima volta, anche tali enti hanno un ordinamento contabile unico, definito dal titolo III del decreto legislativo 118/2011 (articoli 36-74), omogeneo rispetto a quello previsto per gli Enti locali e per i loro enti strumentali. Gli effetti della riforma sul "sistema Regioni" sono da correlare alla novella costituzionale che ha ricondotto l'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato (articolo 117, comma secondo, della Costituzione, modificato dall'articolo 3, comma 1, lettera a), della legge costituzionale 1/2012) e sono evidenziati dalla sentenza n. 184/2016, con la quale la Corte costituzionale ha delimitato i confini della potestà legislativa regionale in materia di contabilità, segnalando che *"esistono alcuni complessi normativi i quali non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono (sentenza n. 303 del 2003) e, pertanto, possono essere ascritte, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. In questa area di confini di complessa identificazione si colloca la l. regionale impugnata che, in un ambito finanziario astrattamente riferibile a più interessi costituzionali protetti, trova la sua ragione nella disciplina di specifiche prerogative dell'ente territoriale e nella omogeneizzazione di dette prerogative attraverso modalità di espressione contabile le quali devono essere compatibili con le regole indefettibili poste a tutela della finanza pubblica, in attuazione di una pluralità di precetti costituzionali."*

⁹ (<http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e-GOVERNME1/ARCONET/CommissioneArconet/>)

Pertanto, la Corte riconosce la potestà legislativa regionale in materia di contabilità, sottolineando che la stessa trova un limite nelle disposizioni legislative statali e che le censure da parte dello Stato alle leggi regionali in materia di contabilità *“debbono essere valutate non in astratto, ma in riferimento ad una concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel decreto legislativo n. 118/2011”*.

Al fine di garantire la piena attuazione degli obiettivi della riforma, nel 2016 il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha proseguito l'attività, avviata nel 2015, di verifica e riscontro del rispetto del decreto legislativo 118/2011 da parte delle leggi regionali in materia di contabilità, realizzata attraverso:

- segnalazioni, dei casi di non corretta applicazione del decreto legislativo n. 118 del 2011, con l'invito alle Regioni ad assumere le iniziative necessarie ad eliminare gli errori e ad evitarli nel futuro;
- proposte di impugnativa costituzionale delle leggi regionali in materia di contabilità, nei casi di gravi violazioni del decreto legislativo 118/2011, a garanzia della unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici.

Nel corso del 2016, la Corte Costituzionale si è espressa anche con le sentenze n.107, e n. 279 cui deve aggiungersi la sentenza n. 6 del 2017, riguardanti sia le regioni a statuto ordinario sia le regioni a statuto speciale, che hanno riconosciuto che *“il sistema contabile regionale - indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà residuale dell'ente - non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, tuttavia, intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati”*¹⁰.

Fermo restando le specifiche motivazioni di impugnativa, tali sentenze attribuiscono all'armonizzazione dei sistemi contabili, di cui al decreto legislativo 118/2011, una *“fisionomia più ampia e rigorosa”* che si compenetra nella legislazione ordinaria sia con finalità di coordinamento della finanza pubblica sia a tutela degli equilibri di bilancio, contribuendo ad evitare pregiudizi sia alla finanza pubblica individuale che allargata.

Le sentenze pertanto riconoscono esplicitamente che il rigoroso rispetto del decreto legislativo 118/2011, e in particolare degli istituti tecnici individuati dall'armonizzazione, garantisce, autonomamente e in via strumentale, il rispetto dell'articolo 81 della Costituzione.

I.3 L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DEGLI ENTI NON TERRITORIALI

L'armonizzazione dei bilanci delle Amministrazioni Pubbliche diverse da quelle statali, con esclusione delle Regioni, degli Enti locali, dei loro enti ed organismi

¹⁰ Sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2016.

strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, è disciplinata dal decreto legislativo 91/2011¹¹. Tale decreto prevedeva¹², tra l'altro, l'adozione di un apposito Regolamento per la revisione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 97/2003.

Nel corso del 2016 lo schema di Regolamento previsto è stato oggetto di alcune necessarie revisioni, in particolare, per effetto del decreto legislativo 50/2016¹³. Ciò ha comportato ovviamente un rallentamento del suo iter approvativo. Tenuto conto dell'importanza che riveste tale provvedimento per le Amministrazioni Pubbliche interessate, già nel mese di giugno 2016, dopo i necessari adeguamenti, detto schema è stato prontamente trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di riavvianne l'iter approvativo¹⁴.

Sempre con riferimento al processo di armonizzazione degli enti contemplati dal decreto legislativo 91/2011 è utile far presente che nel corso del 2016 è proseguita l'attività tesa a dare anche attuazione alle previsioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera c) del medesimo decreto che prevedono l'adozione di un regolamento concernente l'elaborazione dei principi contabili riguardanti i comuni criteri di contabilizzazione. In particolare, sono in corso di completamento sia il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, sia il principio contabile applicato concernente la competenza economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria. L'adozione di tale regolamento necessariamente presuppone il perfezionamento dell'iter approvativo del regolamento di contabilità degli enti pubblici di cui sopra dal momento che dovrà recare norme di carattere integrativo ed interpretativo dello stesso.

E' stato, inoltre, costituito un gruppo di lavoro con il compito di predisporre lo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze previsto dall'articolo 13, comma 3, della legge 196/2009, con cui saranno definiti gli schemi, i tempi e le modalità di acquisizione dei dati contabili e gestionali delle Amministrazioni Pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 196/2009, con esclusione degli enti territoriali e i loro organismi ed enti strumentali.

In ordine alla sperimentazione prevista dall'articolo 25 del decreto legislativo 91/2011, finalizzata a valutare gli effetti derivanti da un avvicinamento tra contabilità finanziaria e contabilità economico - patrimoniale, si ricorda che già in data 1 ottobre 2013 era stato emanato un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Tuttavia, per effetto di alcune proroghe, detta attività si è concretamente avviata a partire dall'esercizio 2015.

¹¹ Si tratta del decreto legislativo in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili emanato in attuazione dell'articolo 2 della legge 196/2009.

¹² Articolo 4, comma 3, lettera b).

¹³ Decreto recante "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.91 del 19 aprile 2016 - Supplemento Ordinario n. 10).

¹⁴ Si precisa che nelle more dell'adozione del Regolamento di aggiornamento degli schemi di bilancio di cui al DPR 97/2003 gli Enti non territoriali tenuti all'adozione del piano dei conti hanno utilizzato la tabella di correlazione tra le voci del medesimo piano e i vecchi schemi di bilancio, seguendo le indicazioni contenute nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 27 del 25 settembre 2015.

Le Pubbliche Amministrazioni, in contabilità finanziaria, che sono state coinvolte nella sperimentazione, sono: l'Istituto nazionale di astrofisica (INAF); l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari (AGENAS); l'Autorità portuale di Ancona; la Cassa conguglio per il settore elettrico (CCSE).

Sulla base delle istruzioni che sono state appositamente fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze, gli enti coinvolti nella sperimentazione hanno posto in essere i seguenti adempimenti:

- redazione del bilancio di previsione sperimentale annuale 2015 e pluriennale 2015-2017, secondo gli schemi ed i principi contabili contenuti nel decreto ministeriale;
- sottoposizione all'organo di controllo e all'organo di vertice per l'approvazione e la valutazione in merito allo svolgimento della sperimentazione, sia dei documenti in formulazione sperimentale che dei bilanci redatti secondo la normativa previgente;
- espletamento delle procedure propedeutiche all'applicazione del principio della competenza finanziaria (allegato 1 al decreto ministeriale) e del principio contabile applicato della competenza finanziaria (allegato 2 al decreto ministeriale), dopo l'approvazione del rendiconto generale 2014;
- riaccertamento straordinario dei residui (articolo 7);
- appostamento dei valori riaccertati nel fondo pluriennale vincolato (articolo 4, comma 2);
- appostamento dei valori riaccertati nel fondo svalutazione crediti (articolo 7, comma 1, lettera e).

L'attività di sperimentazione ha necessariamente richiesto agli enti partecipanti anche l'adeguamento delle procedure amministrative e contabili, l'aggiornamento del sistema informativo-contabile e la formazione del personale coinvolto.

Sulla base degli esiti del primo periodo di sperimentazione e delle segnalazioni pervenute dalle Amministrazioni Pubbliche coinvolte, il citato gruppo di lavoro ha predisposto, in attuazione dell'articolo 9, comma 2 del decreto 1° marzo 2013, uno schema di determina, al fine di aggiornare i principi e gli schemi di bilancio disciplinati dal medesimo decreto ministeriale. Tale determina è stata definitivamente adottata dal Ragioniere generale dello Stato in data 20 dicembre 2016.

Con tale determina, infatti, si è provveduto a modificare il principio contabile in sperimentazione, in considerazione del fatto che le Amministrazioni Pubbliche partecipanti alla sperimentazione si finanziano prevalentemente attraverso trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato o da altri enti, e di norma presentano una situazione dei crediti in sofferenza alquanto limitata. Per questo motivo si è consentito al singolo ente la possibilità di escludere i crediti da trasferimenti provenienti dallo Stato o da altre Amministrazioni Pubbliche dall'ammontare dei crediti sul quale determinare la quota di stanziamento da accantonare al fondo svalutazioni crediti, in applicazione del principio della competenza finanziaria. Più precisamente si è attribuito agli enti una "facoltà" e non un obbligo di escludere i crediti da trasferimenti onde garantire una maggiore attenzione da parte dell'ente stesso nell'analisi dei propri crediti verso la P.A. L'ente, infatti, per poter esercitare detta "facoltà" è tenuto a motivare la scelta di

escludere i crediti medesimi laddove non sussista il rischio di inesigibilità. Di conseguenza, annualmente l'ente dovrà effettuare una valutazione del grado di esigibilità di tutti i crediti ed in particolare di quelli che provengono dagli esercizi precedenti, per il rischio di inesigibilità correlato proprio alla maggiore anzianità degli stessi. Le previsioni recate dalla determina in questione rispondono ad un principio di maggior prudenza, posto che viene precluso agli enti di adottare un criterio di automatica esclusione dei crediti in argomento dai processi di accantonamento per rischio di inesigibilità.

In proposito, corre l'obbligo di evidenziare inoltre che gli enti destinatari della sperimentazione trovano la propria disciplina contabile nel decreto del Presidente della Repubblica 97/2003. L'articolo 19 di tale decreto disciplina la rilevazione in contabilità finanziaria dei fondi rischi e oneri - tra cui il fondo svalutazione crediti - prescrivendo la determinazione del relativo accantonamento in ossequio al principio generale della prudenza, allo scopo di stabilire, a fine anno, la parte di avanzo di amministrazione vincolata, e quindi indisponibile, all'eventualità che determinati residui attivi si rivelino inesigibili.

Inoltre, con la stessa determina è stato stabilito che gli enti, al termine della sperimentazione, dovranno redigere il rendiconto dell'esercizio 2016, nel rispetto di quanto previsto dal suddetto decreto del 1° ottobre 2013. Nelle more dell'entrata in vigore del Regolamento di cui all'articolo 4, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 91/2011, per le Amministrazioni Pubbliche partecipanti alla sperimentazione, a decorrere dal 1° gennaio 2017, trova applicazione la disciplina contabile previgente e il relativo bilancio preventivo 2017 è predisposto nel rispetto di quanto segue:

- il fondo pluriennale vincolato confluisce nella parte vincolata dell'avanzo di amministrazione presunto;
- gli accantonamenti al fondo svalutazione crediti sono utilizzati secondo le regole fissate dalla legislazione vigente;
- gli accertamenti effettuati e gli impegni assunti, imputati agli esercizi successivi, restano validi a tutti gli effetti giuridici.

Per non vanificare le conoscenze e le attività poste in essere dagli enti partecipanti alla sperimentazione, è data la possibilità agli stessi - fino all'entrata in vigore del menzionato Regolamento di revisione del decreto del Presidente della Repubblica 97/2003 - di adottare, unitamente agli schemi di bilancio e di rendiconto previsti dalle discipline contabili vigenti, le procedure e gli schemi allegati al richiamato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 1° ottobre 2013, in quanto coerenti con quelli previsti dal predetto regolamento.

Da ultimo, si precisa, sempre in tale contesto, che, nel corso dell'anno 2016, sono state predisposte due relazioni sui risultati conseguiti. La prima a conclusione del 1° anno di sperimentazione e la seconda relativa al primo semestre dell'anno 2016. Entrambe le relazioni andranno trasmesse alle Camere, in attuazione alla previsione dell'ultimo periodo dell'articolo 25 del decreto legislativo 91/2011. Sulla base degli esiti finali della sperimentazione in parola, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze si provvederà, qualora ritenuto opportuno, all'aggiornamento del principio contabile applicato della competenza finanziaria e alla sua eventuale estensione alle altre Amministrazioni Pubbliche, disponendo, ove

necessario, i conseguenti adeguamenti delle connesse disposizioni del regolamento di cui trattasi.

Per quanto concerne l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Università, di cui alla legge 240/2010, al fine di rispondere alle prescrizioni dell'articolo 3, comma 6, del decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 19 del 14 gennaio 2014, è stato emanato il decreto interministeriale n. 925 del 10 dicembre 2015 del Ministro dell'istruzione dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Con tale provvedimento sono stati definiti gli schemi di budget economico e budget degli investimenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a) e b) del decreto legislativo n. 18 del 27 gennaio 2012. Si evidenzia che gli schemi di budget economico e budget degli investimenti si propongono di rispondere alle esigenze specifiche delineate nei principi contabili e nei postulati di bilancio di cui al citato decreto interministeriale 19/2014, con particolare riferimento alla comprensibilità, trasparenza e confrontabilità dei dati contabili previsionali con quelli della rendicontazione.

Lo schema di budget, infatti, è strutturato in esatta coerenza con lo schema di conto economico di cui all'allegato 1 del medesimo decreto interministeriale n. 19/2014, al fine di garantire la comparabilità del bilancio preventivo (per la parte economica) con le analoghe risultanze del bilancio d'esercizio. Lo schema di budget di cui al citato decreto interministeriale 10 dicembre 2015 prevede la voce "Utilizzo di riserve di patrimonio netto derivanti dalla contabilità economico patrimoniale" per rendere evidente, ai fini del conseguimento di un risultato economico in pareggio, l'utilizzo di riserve patrimoniali non vincolate al momento di predisposizione del bilancio unico di ateneo di previsione, in conformità al principio contabile dell' "equilibrio di bilancio", di cui all'articolo 2, comma 1, del richiamato decreto interministeriale 19/2014. In via transitoria e nei limiti dell'esaurimento delle relative risorse, lo schema di budget prevede, inoltre, la voce "Utilizzo di riserve di patrimonio netto derivanti dalla contabilità finanziaria". Ciò al fine di dare evidenza dell'utilizzazione delle riserve di patrimonio netto derivanti, in particolare, dalla riclassificazione dei residui passivi e dell'avanzo di amministrazione all'atto del passaggio dalla contabilità finanziaria a quella economico patrimoniale, in conformità all'articolo 5, comma 1, lettere g) e j) del decreto interministeriale 19/2014. Per quanto attiene alla classificazione della spesa per missioni e programmi applicabile alle università è stato emanato il decreto interministeriale del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 21 del 16 gennaio 2014. Inoltre, in attuazione dell'articolo 6, comma 3, del decreto legislativo 18/2012, nel corso del 2016, in conformità alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 91/2011 - per quanto riguarda i principi in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, nonché in applicazione dei principi contabili nazionali dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) - è stato adottato il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 248 dell' 11 aprile 2016. Con tale provvedimento sono stati definiti i principi contabili per il consolidamento dei bilanci delle università con gli organismi rientranti nell'area di consolidamento, come indicati al comma 2 dell'articolo 6 del decreto legislativo 18/2012.

Nel corso del 2016, nel rispetto dei principi di armonizzazione dei bilanci, si è proceduto alla predisposizione, d'intesa tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero dell'economia e delle finanze, dello

schema di decreto interministeriale per la revisione e l'aggiornamento del citato decreto 19/2014, tuttora in corso d'adozione.

E' emersa, infatti, l'esigenza di intervenire a chiarimento di taluni concetti per la valutazione di significative poste di bilancio, al fine di rendere omogenea e univoca l'applicazione dei criteri di valutazione da parte degli atenei e, quindi, conformi e comparabili i relativi bilanci.

II. IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

II.1 LA BANCA DATI UNITARIA (BDAP)

La banca dati unitaria delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP), istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione dell'articolo 13 della legge 196/2009, è attualmente accessibile dalle seguenti amministrazioni:

- gli utenti accreditati della Ragioneria generale dello Stato;
- la Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- le Amministrazioni centrali;
- gli Uffici amministrativi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;
- l'Ufficio parlamentare di bilancio;
- la Corte dei conti;
- il gruppo di esperti istituito dal Governo nell'ambito della revisione della spesa;
- il Comando generale della Guardia di finanza;
- gli Enti coinvolti nel monitoraggio delle opere pubbliche di cui all'articolo 18 del decreto legge 21 giugno 2013 n.69;
- l'Istituto superiore per la ricerca e la protezione ambientale;
- l'ISTAT;
- l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni;
- le Regioni, le Province autonome, gli enti locali, i loro organismi e enti strumentali tenuti all'adempimento della trasmissione dei Bilanci armonizzati ai sensi del decreto legislativo 118/2011.

Ad oggi risultano censite in BDAP circa 18.000 utenze.

Di seguito si fa cenno alle attività progettuali di maggior rilievo realizzate nel 2016 e volte al potenziamento del patrimonio informativo della Banca dati.

Nell'ambito delle attività di sviluppo del cruscotto "Fatture e pagamenti della PA per beni e servizi", alle funzionalità già presenti è stato aggiunto l'indicatore di tempestività, a supporto dell'analisi integrata dei dati su fatture e pagamenti e dei tempi medi di pagamento delle Amministrazioni.

Durante l'anno 2016, in conformità a quanto previsto dal decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 12 maggio 2016, che definisce le modalità di trasmissione dei bilanci e dei dati contabili delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei loro enti ed organismi strumentali si è dato corso alla realizzazione di un applicativo informatico denominato "BDAP - Bilanci Armonizzati". Attraverso tale applicativo, condiviso con la Corte dei conti, la Ragioneria generale dello Stato raccoglie i dati contabili e di bilancio degli enti, utilizzando il linguaggio XBRL come protocollo standard e secondo le tassonomie previste dalla normativa. Nello specifico, sono acquisite le risultanze relative a tre

diverse tipologie di bilancio (preventivo, rendiconto di gestione e consolidato) ed in particolare:

- i bilanci di previsione, compresi gli allegati previsti dall'articolo 11, comma 3, lettere da a) a h), del decreto legislativo 118/2011, e successive modifiche, predisposti secondo gli schemi di cui all'allegato n. 9 al predetto decreto legislativo;
- i rendiconti della gestione, compresi gli allegati previsti dall'articolo 11, comma 4, lettere da a) a p), del decreto legislativo 118/2011, e successive modifiche, predisposti secondo gli schemi di cui all'allegato n. 10 al predetto decreto legislativo;
- le variazioni al proprio bilancio di previsione, secondo lo schema di cui agli allegati n. 8/1 e 8/2 al decreto legislativo 118/2011, e successive modifiche;
- i propri bilanci consolidati, compresi gli allegati previsti dall'articolo 11-bis, comma 2, lettere a) e b), del decreto legislativo 118/2011, e successive modifiche, predisposti secondo gli schemi di cui all'allegato n. 11 al predetto decreto legislativo;
- il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio di cui all'articolo 18-bis del decreto legislativo 118/2011 e successive modifiche.

Tale realizzazione oltre a rispondere all'esigenza di ridurre gli adempimenti a carico degli enti, assolvendo nel contempo all'obbligo di trasmissione dei rendiconti alla Corte dei conti, consente alla banca dati delle Amministrazioni Pubbliche di potenziare il proprio ruolo di strumento di rilevazione, misurazione ed analisi dei fenomeni della finanza pubblica, anche con riferimento al comparto degli enti territoriali e dei loro enti e organismi, accessibile a tutte le Amministrazioni Pubbliche.

La banca dati delle Amministrazioni Pubbliche, mette a disposizione dei suoi utenti, per l'analisi delle grandezze esposte nei documenti contabili, i dati relativi all'acquisizione dei bilanci consuntivi degli Enti istituzionali vigilati dall'Ispettorato generale di finanza della Ragioneria generale dello Stato. Ciascuna tipologia di bilancio contiene l'acquisizione dei dati degli enti relativi a:

- entrate;
- spese;
- stato patrimoniale (attività, passività e patrimonio netto);
- conto economico (costi e ricavi di esercizio).

Il patrimonio informativo della banca dati delle Amministrazioni Pubbliche comprende, inoltre, le informazioni relative ai modelli di conto economico e stato patrimoniale degli enti del Servizio Sanitario Nazionale (aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere ecc.), che rispondono all'esigenza manifestata dagli organi di controllo di poter disporre, in anticipo di tali dati rispetto alle verifiche da effettuare.

In merito al settore delle Università ed Enti di ricerca, la BDAP, tramite l'acquisizione di nuovi flussi attivati durante l'anno 2016, mette a disposizione informazioni sul fabbisogno programmato e realizzato previsto dalla normativa vigente per tale tipologia di enti.

La banca dati delle Amministrazioni Pubbliche, a supporto del sistema di monitoraggio delle opere pubbliche, ha implementato il patrimonio informativo

realizzando una reportistica di analisi relativa alle risorse del bilancio dello Stato destinate ad ANAS, ed in particolare, la rendicontazione delle risorse utilizzate e l'indicazione degli stati di avanzamento delle opere realizzate, che tiene conto delle seguenti grandezze:

- anagrafica CLP(codice locale progetto) /CUP (codice unico progetto),
- piano dei costi realizzato e da realizzare per anno,
- quadro economico per voce di spesa,
- variazioni del quadro economico,
- pagamenti e stato di avanzamento dei lavori (SAL),
- finanziamenti,
- economie,
- ribassi d'asta,
- iter procedurale,
- CIG (codice identificativo gara) associati al CLP (codice locale progetto),

In tale ambito sono stati realizzati dei report di dettaglio per piano dei costi, pagamenti, finanziamenti, quadro economico, iter procedurale, stato avanzamento lavori (SAL), associazione CLP con CIG.

Al fine di migliorare le funzionalità offerte dal sistema e consentire un più approfondito monitoraggio delle Opere Pubbliche sono stati realizzati un insieme di interventi che riguardano:

- potenziamento dell'analisi e monitoraggio attraverso una classificazione e aggregazione libera dei CUP/CLP orientata alla lettura di fenomeni o situazioni riguardanti le grandi opere. Tale classificazione è riferibile anche alle Opere di rilevanza strategica e che sono incluse nei principali strumenti di programmazione comunitaria e nazionale;
- automazione di alcune fasi di processo nella creazione/definizione delle campagne di comunicazione e sensibilizzazione (*e-mail*) e lo sviluppo di funzioni che consentano di effettuare analisi sull'efficacia della comunicazione (reportistica).
- realizzazione di funzionalità *custom* per le tipologie di campagne più ricorrenti, definite sulla base delle esperienze maturate nella gestione delle campagne pregresse.

E' stato inoltre realizzato un "*client web*", da mettere a disposizione delle utenze non di sistema, che permette la fruizione dei servizi attraverso un'interfaccia *web* di ricerca e *download*. Lo strumento dei *web service* è utile per fornire alle amministrazioni e agli altri soggetti interessati (ad esempio Osservatori regionali, Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, Autorità nazionale anticorruzione e Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) un punto di accesso più semplice e rapido ai dati presenti in BDAP.

II.2 IL SISTEMA NAZIONALE DI MONITORAGGIO DELLE POLITICHE DI COESIONE (SNM) E LA BANCA DATI UNITARIA

Nella banca dati unitaria delle Amministrazioni Pubbliche confluiscono le informazioni rilevate dal Sistema di Monitoraggio Unitario della politica di coesione (SNM)¹⁵ degli interventi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2014/2020, a valere sui fondi strutturali, sul FEASR e sul FEAMP, nonché degli interventi complementari previsti nell'ambito dell'Accordo di partenariato finanziati dal Fondo di rotazione di cui alla legge 183/1987. Il monitoraggio in questione è assicurato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato attraverso le funzionalità del proprio sistema informativo, sviluppatosi nel corso delle programmazioni comunitarie 2000/2006 e 2007/2013. Il sistema di monitoraggio rileva i dati di programmazione ed attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi comunitari, dei programmi finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), dei programmi attuativi del "Piano di Azione e Coesione" finanziati dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dei programmi Ue e consente una visione integrata dell'andamento complessivo della politica regionale di coesione. Il dettaglio di rilevazione è l'unità progettuale opportunamente codificata con il codice CUP e con il codice CIG. I dati di attuazione rilevati sono finanziari, fisici e procedurali e a questi si aggiungono anche i dati anagrafici dei vari soggetti collegati ai progetti.

Nelle attività di definizione e realizzazione del SNM nonché nell'utilizzo dello stesso, sono stati coinvolti molteplici soggetti che a vario titolo hanno concorso alla rappresentazione complessiva delle esigenze che tale Sistema è chiamato a soddisfare.

In primis la Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea (IGRUE) che ha dettato i requisiti fondamentali del SNM, raccogliendo e analizzando le esigenze degli altri *stakeholders* al fine di metterle a fattor comune.

Tra gli altri interlocutori si richiamano i Ministeri con le relative strutture di supporto. Tali enti hanno contribuito alla costruzione del Sistema rappresentando le esigenze specifiche legate alle aree di propria competenza.

Accanto a questi ci sono poi i soggetti presso i quali si originano le informazioni che il SNM gestisce ossia le Amministrazioni regionali responsabili dell'attuazione degli interventi.

Tra i diversi *stakeholders* vanno ovviamente considerati anche tutti quei soggetti che possono fruire delle informazioni raccolte dalla Ragioneria generale dello Stato - IGRUE (cittadini, enti di ricerca, ecc.).

Il Sistema Nazionale di Monitoraggio è impostato per soddisfare tutte le esigenze informative relative all'attuazione degli interventi afferenti i Programmi comunitari e nazionali, supportare eventuali processi di riprogrammazione/rimodulazione delle risorse finanziarie e disporre di elementi utili in merito alla fase realizzativa delle politiche e degli interventi.

In particolare esso:

¹⁵Previsto dall'articolo 1, comma 245, della legge 147/2013, come modificato dall'art 1, comma 670 della legge 190/2014.

- raccoglie i dati finanziari, fisici e procedurali a livello di progetto - che dunque rappresenta l'unità di rilevazione - attraverso i Sistemi informativi Locali delle singole Amministrazioni;
- rileva i dati riferiti a tutti gli interventi della politica di coesione;
- utilizza modalità standardizzate di trasmissione dei dati e dei contenuti da parte delle Amministrazioni titolari dei Programmi;
- rappresenta la fonte ufficiale per la predisposizione di documenti afferenti lo stato di attuazione dei programmi e per l'alimentazione di altre piattaforme divulgative (OpenCoesione, BDAP, SISTAF ecc.);
- nell'ambito dell'attivazione delle misure di prevenzione sul rischio di frodi, alimenta il Sistema ARACHNE della Commissione europea e il sistema SIAF del Comando Generale della Guardia di finanza.

Ciò comporta una forte integrazione sia interna (nell'ambito del più ampio Sistema informativo IGRUE) sia esterna con i sistemi di altre Amministrazioni/Enti.

Il SNM raccoglie, controlla e gestisce informazioni legate all'attuazione di Progetti finanziati nell'ambito delle diverse tipologie di Programmi di spesa che concorrono alla realizzazione della politica di sviluppo e coesione.

Le informazioni vengono raccolte a livello di dettaglio minimo e, a seconda delle esigenze informative, possono essere rappresentate con diversi livelli di aggregazione.

A tal fine è stato condiviso con tutte le Amministrazioni il documento "Protocollo unico di colloquio" (PUC) che definisce il corredo informativo per ogni progetto da rilevare e in base al quale è stata progettata la banca dati unitaria.

Il SNM è strutturato in due grosse componenti, ognuna delle quali soddisfa diverse esigenze ed è rivolta a una differente tipologia di utenti.

Componente gestionale di acquisizione dei dati – Colloquio con Sistemi Locali

Questa componente governa il colloquio con tutti i Sistemi locali che si interfacciano con il SNM. Il colloquio è interamente automatizzato e l'autenticazione dei Sistemi è garantita dalla porta di dominio del Ministero dell'economia e delle finanze, SPCoop.

Il SNM mette a disposizione degli utenti (utenza tecnica) delle funzioni web per la consultazione delle operazioni effettuate e degli esiti del colloquio.

Il risultato del colloquio è la registrazione dei dati dei progetti sulla banca dati del SNM. I dati vengono controllati in modo automatico all'atto dell'acquisizione e gli esiti vengono forniti tramite *web service* o interfaccia *web*.

Componente di Analisi e Reportistica – Validazione e storicizzazione dei dati

Tale componente consente l'ufficializzazione delle informazioni da parte delle Amministrazioni titolari e la conseguente storicizzazione delle stesse. Le Amministrazioni hanno a disposizione una serie di funzionalità/report che consentono loro di verificare preventivamente la qualità e la coerenza dei dati trasmessi ai fini della pubblicazione degli stessi. Allo stesso modo l'IGRUE ha la possibilità di

verificare preventivamente le informazioni prima di procedere alla loro storicizzazione e divulgazione.

È su questa componente che gli utenti abilitati possono effettuare tutta una serie di analisi sui dati attraverso l'utilizzo di un sistema di reportistica evoluto.

Attraverso gli strumenti di *business intelligence* in uso nell'ambito del SNM, è possibile, quindi, effettuare molteplici tipologie di analisi finalizzate a:

- individuare situazioni potenzialmente critiche;
- indirizzare le scelte dei policy maker;
- aumentare la trasparenza sulle attività che assorbono risorse pubbliche;
- individuare *best practices*.

Tutte le informazioni acquisite sono interrogabili, pertanto è possibile indagare diversi fenomeni, quali:

- lo stato di avanzamento degli impegni assunti e dei pagamenti effettuati;
- il totale delle risorse messe a copertura dei progetti;
- le tempistiche di realizzazione degli interventi finanziati;
- la quantificazione degli output e la costruzione di *benchmark* a livello nazionale.

Disponendo dell'informazione di dettaglio, infatti, tali analisi possono essere condotte a diversi livelli di aggregazione e da diversi punti di osservazione.

Grazie alle innovazioni introdotte nel corso degli anni, il SNM garantisce oggi:

- la trasmissione univoca delle informazioni di monitoraggio;
- l'adozione di classificazioni comuni e condivise a livello nazionale;
- l'attivazione di più efficaci meccanismi di monitoraggio;
- la semplificazione delle procedure e delle attività legate al monitoraggio dei progetti.

L'utilizzo di un linguaggio e di regole comuni è elemento indispensabile per:

- consentire una visione globale, efficace ed esaustiva dell'andamento delle politiche di attuazione;
- soddisfare le esigenze dei soggetti istituzionali coinvolti nel processo;
- attuare una corretta gestione dei flussi informativi telematici verso la Commissione Europea.

Con l'avvio della nuova programmazione 2014-2020, è stato attivato un processo di ridefinizione del sistema e dei suoi contenuti informativi e in particolare:

- inclusione nel PUC dei programmi finanziati nell'ambito del FEASR (PSR), del FEAMP (Pesca) e dei Programmi complementari di cui all'art.1, comma 245, della legge 147/2013;
- riconciliazione tra i dati di pagamento dei singoli progetti risultanti dal monitoraggio con la certificazione delle spese all'Unione europea;

- rilevazione dei soggetti Percettori delle somme pagate dai Beneficiari;
- gestione dei progetti inerenti gli strumenti finanziari;
- interoperabilità con altri sistemi informativi.

Il nuovo sistema è stato reso disponibile agli utenti nel mese di aprile 2015 per quanto riguarda la componente di acquisizione. A tal fine, con la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 18 del 30 aprile 2015, è stato trasmesso a tutte le Amministrazioni titolari degli interventi il nuovo protocollo unico di colloquio (PUC). In data 30 gennaio 2017 è stata messa in esercizio anche la componente “Validazione e storicizzazione dei dati”. A tal riguardo, con la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 10 del 28 febbraio 2017, sono state comunicate le scadenze per l’invio dei dati di monitoraggio. La componente di “Analisi e Reportistica” si prevede di realizzarla entro l’anno 2017.

Al 31 dicembre 2016 il sistema gestisce oltre 400 programmi comunitari e nazionali per un numero complessivo di oltre 971.000 progetti che movimentano risorse per oltre 120 miliardi di euro.

II.3 LE RELAZIONI ED I RAPPORTI DI MONITORAGGIO DA PARTE DEL MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

La pubblicazione, con cadenza trimestrale, del rapporto sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Pubbliche, prevista dall’articolo 14, comma 4, della legge 196/2009, redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è proseguita nel corso del 2016. Le modifiche introdotte all’articolo 14 comma 4 dalla legge 163/2016 hanno determinato una revisione dei contenuti e delle modalità di presentazione del documento. Rispetto ai contenuti previsti in precedenza, l’intervento normativo ha eliminato l’aggiornamento delle stime secondo l’articolazione per sottosettore, nonché le sezioni relative alle indicazioni sulla consistenza dei residui e del debito pubblico. Quanto alle modalità di presentazione, l’attuale normativa prevede la pubblicazione del rapporto da parte del Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Così come prescritto dall’articolo 14, comma 5 della legge di contabilità e finanza pubblica, è stato effettuato il monitoraggio dell’andamento delle entrate tributarie e contributive provvedendo alla pubblicazione, con cadenza mensile, del previsto rapporto, redatto dal Dipartimento delle Finanze e dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

II.4 LA DEFINIZIONE DEGLI SCHEMI, DEI TEMPI E DELLE MODALITÀ DI ACQUISIZIONE DELLE INFORMAZIONI E DEI DATI DI BASE DELLE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Il gruppo di lavoro inter-istituzionale coordinato dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sul partenariato pubblico-privato (PPP) nel 2016 ha

quasi ultimato i propri lavori¹⁶. Si è completato il questionario da sottoporre alle stazioni appaltanti contenente un set di informazioni sulle operazioni di PPP, sulla base del quale sarà possibile avviare il monitoraggio delle operazioni in partenariato. Il sistema di monitoraggio utilizzato sarà quello già adottato, dal mese di ottobre 2014, per le opere pubbliche all'interno della banca dati delle Amministrazioni Pubbliche (articolo 5 del decreto legislativo 229/2011). L'obiettivo era, inoltre, finalizzato alla predisposizione di un modello di Convenzione standard per tutti i contratti di concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche.

Il testo della Convenzione sul contratto standard di PPP, in lavorazione da più di due anni, è stato aggiornato a seguito della consultazione pubblica, avviata ad inizio 2016 dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, e della riforma del codice dei contratti dei lavori pubblici. La Ragioneria generale dello Stato concluderà il suo ciclo di coordinamento del Gruppo di lavoro consegnando la guida all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC). La conclusione della revisione della Convenzione è prevista per il primo quadrimestre del 2017. Il documento finale sarà adottato direttamente dall'ANAC e inserito all'interno delle proprie Linee guida attuative del nuovo codice degli appalti e delle concessioni.

Presumibilmente dal mese di maggio del 2017 la stessa ANAC assumerà anche il coordinamento del Gruppo di lavoro.

II.5 GLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ARTICOLO 48 DELLA LEGGE 196/2009

Come noto l'articolo 48 della legge di contabilità e finanza pubblica stabilisce l'obbligo per gli istituti finanziatori di comunicare in via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze, all'ISTAT e alla Banca d'Italia i dati inerenti l'attivazione di operazioni di finanziamento a favore di Pubbliche Amministrazioni. Nel 2016, relativamente a tale adempimento, è stata completamente cambiata la procedura informatica di acquisizione dei dati, prevedendo che questa avvenga direttamente dalle comunicazioni trasmesse a mezzo posta elettronica certificata.

È stato implementato un nuovo database per l'acquisizione dei dati relativi ai finanziamenti alle Pubbliche Amministrazioni da parte degli istituti di credito ed è stato completato il caricamento di tutte le informazioni da giugno 2011 ad oggi. Sono state, inoltre, predisposte apposite reportistiche a richiesta degli uffici coinvolti che integrano le comunicazioni mensili.

¹⁶ Il Partenariato pubblico privato è previsto dagli articoli 180-191 del decreto legislativo 50/2016 (Codice dei contratti). Il gruppo di lavoro inter-istituzionale è stato istituito con la determina del Ragioniere generale dello Stato dell'8 agosto 2013. Successivamente, il 14 giugno 2016 è stata adottata una seconda determina per includere l'ANAC nel gruppo di lavoro.

III. L'ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE ARTICOLI 30, 40 E 42 DELLA LEGGE 196/2009 E IL NUOVO CONTENUTO DEL BILANCIO DELLO STATO

III.1 LA DELEGA PER LA RAZIONALIZZAZIONE, LA TRASPARENZA, L'EFFICIENZA E L'EFFICACIA DELLE PROCEDURE DI SPESA RELATIVE AI FINANZIAMENTI IN CONTO CAPITALE PER LA REALIZZAZIONE DI OPERE PUBBLICHE (ARTICOLO 30)

L'articolo 30 della legge di contabilità e finanza pubblica, nel regolamentare le leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente, dispone al comma 8 la delega al Governo per adottare “uno o più decreti legislativi al fine di garantire la razionalizzazione, la trasparenza, l'efficienza e l'efficacia delle procedure di spesa relative ai finanziamenti in conto capitale destinati alla realizzazione di opere pubbliche”.

La delega in questione è stata attuata con l'emanazione dei decreti legislativi del 29 dicembre 2011, n. 228 e n. 229, entrati in vigore il 21 febbraio 2012, cui hanno fatto seguito vari provvedimenti attuativi.

L'intervento normativo posto in essere ha l'intento di contribuire a colmare il gap infrastrutturale del Paese e migliorare l'efficienza della spesa per investimenti in opere pubbliche che, a parità di risorse investite, genera minori output rispetto ad altri paesi europei. Il recupero di tale gap passa anche attraverso la rimozione di alcuni ostacoli di natura finanziaria che, in estrema sintesi, riguardano la molteplicità e la dispersione delle fonti di finanziamento, il mancato o ritardato completamento di interventi avviati, l'immobilizzazione delle risorse su progetti non cantierabili, le carenze informative sulle risorse stanziati e sullo stato di avanzamento/attuazione di ciascun progetto/opera e, infine, l'inesistenza di un legame normativo/gerarchico/tecnico tra bilancio e singola opera identificata dal codice unico di progetto (CUP).

Nel corso del 2016, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha prodotto le linee guida standardizzate, previste dall'articolo 8 del decreto legislativo 228/2011, che definiscono i criteri e le procedure per la valutazione ex-ante dei fabbisogni di infrastrutture e servizi e delle opere, per la selezione degli interventi da includere nel Documento pluriennale di pianificazione (DPP) che ogni Ministero deve redigere e sottoporre all'approvazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) entro il 31 ottobre dell'anno precedente il triennio di riferimento.

Tali linee guida forniscono altresì i criteri per la valutazione ex-post delle opere, disciplinando anche un periodo transitorio per alcune tipologie di opere.

Al fine di colmare i gap informativi nel settore delle opere pubbliche, nel corso del 2016 l'attività è stata rivolta sia al consolidamento che allo sviluppo del sistema di Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) nell'ambito della banca dati unitaria delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).

Gli interventi di evoluzione e correttivi sulla BDAP - Monitoraggio opere pubbliche - hanno avuto lo scopo di migliorare la qualità dei dati raccolti e di attuare

la disciplina prevista, in particolare, all'articolo 1, comma 805, della legge 208/2015 in materia di controlli contabili amministrativi da parte del Ministero delle infrastrutture e trasporti nei confronti di ANAS.

Nel corso del 2016 è stata effettuata una intensa attività di comunicazione, in particolare, nei mesi di ottobre e dicembre. La finalità è stata quella di migliorare la qualità dei dati sollecitando gli enti a registrarsi sulla BDAP-MOP e a trasmettere le informazioni di competenza. Per gli enti che beneficiano degli spazi finanziari finalizzati a interventi di edilizia scolastica il sollecito ha avuto lo scopo di far trasmettere correttamente i dati secondo le indicazioni fornite dalla medesima campagna di comunicazione. Tutto ciò nell'ottica di garantire il principio di univocità dell'invio per cui le informazioni già presenti - in tutto o in parte - in banche dati di Amministrazioni Pubbliche non sono oggetto di ulteriore invio, ma pervengono al Ministero dell'economia e delle finanze direttamente da tali banche dati.

Inoltre, nell'ambito della revisione della disciplina in materia di trasparenza e pubblicità degli atti da parte della Pubblica Amministrazione (decreto legislativo 33/2013), il decreto legislativo 97/2016 ha previsto all'articolo 31 che l'adempimento degli obblighi di pubblicità siano assolti, per i dati previsti dall'articolo 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190 - limitatamente alla parte lavori - attraverso l'invio alla BDAP ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 229/2011. Ciò consentirà alle Amministrazioni Pubbliche un notevole risparmio di tempi e costi.

Al sistema di monitoraggio risultano iscritte circa 10 mila amministrazioni che hanno comunicato dati per quasi 130 mila opere, con un valore di circa 170 miliardi di euro che si aggiungono alle informazioni già desumibili dal monitoraggio delle politiche di coesione (tramite la BDAP). Nel corso del 2017 si prevede un aumento della copertura informativa in quanto, a far data dal 23 giugno 2016, l'ambito soggettivo di applicazione del monitoraggio è stato esteso¹⁷ ai soggetti pubblici e/o privati che realizzano opere pubbliche. A tal fine verrà predisposta apposita campagna di comunicazione.

L'evoluzione del sistema è comunque predisposta per il rilascio di strumenti informatici avanzati che consentano sia il controllo sugli enti tenuti al monitoraggio, sia l'analisi finanziaria dei dati relativi alle opere pubbliche allo scopo di garantire la tracciabilità della spesa pubblica.

III.2 LA DELEGA PER IL COMPLETAMENTO DELLA REVISIONE DELLA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO (ARTICOLO 40)

Con l'emanazione del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 è stata attuata la delega prevista dall'articolo 40¹⁸ della legge di contabilità e finanza pubblica relativa al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. Il provvedimento in questione, che modifica diverse disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica, si prefigge lo scopo di assicurare una maggiore

¹⁷ In base a quanto previsto dall'articolo 52, comma 4-bis del decreto legislativo 33/2013, introdotto dall'articolo 40 del decreto legislativo 97/2016.

¹⁸ Il termine dell'esercizio per la delega sul completamento della revisione e della struttura del bilancio dello Stato è stato modificato prima dall'articolo 1, comma 2 della legge 89/2014 e successivamente dall'articolo 1, comma 2 lettera a) della legge 9/2016.

trasparenza e leggibilità del bilancio, con un'enfasi sull'aspetto funzionale, e di garantire una migliore qualità dei dati di finanza pubblica. A tale riguardo è prevista:

- la razionalizzazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato¹⁹;
- l'introduzione delle azioni quali ulteriore articolazione dei programmi, per rendere maggiormente leggibili le attività svolte, le politiche sottostanti e i servizi erogati²⁰ (per un maggior dettaglio si veda il paragrafo III.2.1);
- l'aggiornamento del contenuto delle note integrative agli stati di previsione²¹;
- la revisione del contenuto e delle modalità di pubblicazione del Conto riassuntivo del Tesoro con riferimento a quello elaborato a partire dal mese di gennaio 2017²². Rispetto alle edizioni precedenti, oltre alle consuete tavole riguardanti la gestione del bilancio statale e della tesoreria, il Conto sarà arricchito con nuove elaborazioni che consentono l'integrazione dei dati delle due gestioni ed esplicitano i raccordi con i principali aggregati di finanza pubblica - emissioni dei titoli di Stato e saldo di cassa del settore statale - riportati nei documenti ufficiali;
- l'introduzione in fase gestionale e a fini conoscitivi della contabilità economico patrimoniale in affiancamento a quella finanziaria - c.d. contabilità integrata²³ e l'adozione di un piano dei conti integrato²⁴. A tale proposito è prevista un'attività di sperimentazione della durata di due anni finalizzata a valutare gli effetti dell'adozione della contabilità integrata, del piano dei conti e del suo utilizzo quale struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili.

Per assicurare la semplificazione e lo snellimento dei documenti di bilancio con il decreto legislativo 90/2016 viene operata una razionalizzazione della documentazione (appendici e allegati) che in precedenza era allegata al disegno di legge di bilancio e al rendiconto generale dello Stato, prevedendo che la stessa sia comunque separatamente messa a disposizione del Parlamento dalle Amministrazioni interessate²⁵.

Un altro obiettivo del provvedimento è quello di assicurare una più efficiente programmazione e gestione della spesa. Per tale finalità si prevede:

- l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio²⁶ (su tale aspetto si veda il successivo paragrafo III.2.2);

¹⁹ Articolo 21 della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 90/2016.

²⁰ Articolo 25- *bis* della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo 90/2016.

²¹ Articoli 21 e 35 della legge 196/2009 come modificati dall'articolo 2 del decreto legislativo 90/2016.

²² Articolo 44 *bis* della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 7 del decreto legislativo 90/2016.

²³ Articolo 38-*bis* della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 8 del decreto legislativo 90/2016.

²⁴ Articoli da 38-*ter* a 38 *sexies* della legge 196/2009, come introdotti dall'articolo 8 del decreto legislativo 90/2016.

²⁵ Articolo 21 della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 90/2016.

²⁶ Articolo 22-*bis* della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 4 del decreto legislativo 90/2016.

- l'iscrizione nel documento contabile fin dall'1 gennaio delle risorse relative a entrate di scopo che in precedenza venivano riassegnate in corso di esercizio²⁷ (su tale argomento si rinvia al paragrafo III.2.3);
- l'ampliamento del perimetro della spesa oggetto della decisione di bilancio attraverso la progressiva eliminazione delle gestioni contabili fuori bilancio²⁸ (per i dettagli di tale punto si rinvia al paragrafo III.2.5);
- l'ampliamento dei margini di flessibilità in corso di gestione estendendo l'ambito di riferimento della spesa e rivedendo gli strumenti amministrativi attraverso i quali effettuare le variazioni di bilancio²⁹.

Nello specifico si prevede che all'interno del Programma (unità di voto parlamentare):

- con decreti del Ministro competente (DMC), la rimodulazione delle dotazioni finanziarie di competenza e cassa nell'ambito di ciascun programma del proprio stato di previsione, con esclusione dei fattori legislativi e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili, previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- con decreti direttoriali (DDG), previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ai fini del rispetto dei saldi di finanza pubblica, possono essere disposte variazioni compensative in termini di competenza e cassa nell'ambito degli stanziamenti di ciascuna azione, con esclusione dei fattori legislativi e comunque nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili.

Tra Programmi di spesa diversi, invece, si prevede che:

- a) con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (DMT), nell'ambito dello stato di previsione di ciascun Ministero possono essere effettuate, a invarianza di effetti sui saldi di finanza pubblica, variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, aventi a oggetto stanziamenti di spesa, anche se appartenenti a titoli diversi e a Programmi di spesa diversi, iscritti nella categoria 2 (consumi intermedi) e nella categoria 21 (investimenti fissi lordi), relativi a spese aventi natura di adeguamento al fabbisogno e di onere inderogabile, per queste ultime nel rispetto dei vincoli di spesa sottostanti. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti (tale facoltà è concessa, ovviamente, anche per stanziamenti iscritti nello stesso programma);
- b) con riguardo alle medesime categorie di spesa 2 e 21 e nel rispetto dei medesimi presupposti, nell'ambito dello stato di previsione di ciascun Ministero possono essere effettuate variazioni compensative, anche tra titoli diversi, aventi a oggetto spese concernenti l'acquisto di beni e servizi comuni a più centri di responsabilità amministrativa, gestite nell'ambito dello stesso Ministero da un unico ufficio o struttura di servizio. Dette

²⁷ Articolo 23, comma 1-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 90/2016.

²⁸ Articolo 44-ter della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 7 del decreto legislativo 90/2016.

²⁹ Articolo 33 della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 5 del decreto legislativo 90/2016.

variazioni potranno essere disposte con decreto interdirettoriale del dirigente generale (DID), cui fa capo il predetto ufficio o struttura di servizio del Ministero interessato, e dell'ispettore generale capo dell'Ispettorato generale del bilancio della Ragioneria generale dello Stato, da comunicare alla Corte dei Conti. Anche in questo caso, come nei precedenti, resta ferma la possibilità delle Amministrazioni di chiedere variazioni anche in termini di sola cassa a firma dei due Direttori Generali;

- c) con decreti del Ministro competente (DMC), da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti, resta confermata e resa permanente la possibilità di disporre, in ciascun stato di previsione della spesa, tra unità elementari di bilancio anche di programmi diversi ai fini della gestione e della rendicontazione, variazioni compensative di sola cassa, fatta eccezione per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa, previa verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, della compatibilità delle medesime con gli obiettivi programmati di finanza pubblica.

Da ultimo, si dispone l'avvio di una sperimentazione dell'adozione di un bilancio di genere per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito³⁰.

Si ricorda, infine, che la legge di delega prevede che entro due anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo 90/2016 potranno essere adottate eventuali disposizioni correttive e integrative del medesimo provvedimento³¹.

III.2.1 L'introduzione delle azioni

Il nuovo articolo 25-bis della legge 196/2009 prevede l'introduzione, in via sperimentale dal primo gennaio 2017, delle "azioni" quale ulteriore articolazione dei programmi di spesa. Le "azioni" dettagliano ulteriormente la struttura per missioni e programmi del bilancio dello Stato con la quale, dal 2008 (con funzione informativa) e dall'esercizio finanziario 2011 (con funzione autorizzatoria), si dà evidenza nel documento contabile alla dimensione delle risorse assegnate a ciascuno degli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica. L'esperienza ha, infatti, evidenziato la difficoltà di comprendere con immediatezza i contenuti di ciascun programma di spese e l'opportunità di procedere a ulteriori perfezionamenti per rendere più leggibili le politiche sottostanti e più monitorabili i loro effetti. In un contesto in cui prevale l'approccio giuridico rispetto a quello economico nell'allocazione e gestione delle risorse finanziarie, i programmi non sono diventati un riferimento né per la decisione di bilancio, né per l'organizzazione delle Amministrazioni. L'attenzione del Parlamento sull'allocazione complessiva delle risorse del bilancio tende a essere limitata e i programmi sono percepiti come eccessivamente aggregati e poco esplicativi.

³⁰ Articolo 38-septies della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 9 del decreto legislativo 90/2016.

³¹ Articolo 1, comma 4 della legge 89/2014.

Le azioni, quindi, hanno l'obiettivo di rendere maggiormente evidente la destinazione delle risorse, chiarendo ulteriormente cosa si dovrebbe realizzare e per quali scopi. Tutto ciò, nella fase decisionale, mira a favorire l'adozione di scelte più consapevoli nell'allocazione delle risorse del bilancio dello Stato.

Allo stato attuale, le azioni hanno carattere conoscitivo e di integrazione delle classificazioni esistenti ai fini della gestione e della rendicontazione. La norma che ne stabilisce l'introduzione prevede un periodo di sperimentazione necessario per valutarne l'efficacia e per consentire l'adeguamento dei sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato, della Corte dei Conti e della Banca d'Italia. Gli esiti della sperimentazione saranno riportati in un'apposita relazione annuale, predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sentita la Corte dei conti, da trasmettere alle Camere entro il termine previsto per la presentazione del Rendiconto generale dello Stato. A seguito di un'eventuale valutazione positiva, il Presidente del Consiglio dei Ministri dovrà emanare un proprio decreto in cui sarà stabilito l'esercizio finanziario a decorrere dal quale le azioni costituiranno le unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione³². In prospettiva, una volta concluso il periodo di sperimentazione, le azioni potranno costituire le unità elementari del bilancio dello Stato in sostituzione degli attuali capitoli di bilancio. Inoltre, dal 2018, le azioni potranno diventare anche le unità di riferimento per la definizione di obiettivi nelle note integrative agli stati di previsione di ciascun Ministero, valorizzando così il Rendiconto generale dello Stato come momento per una valutazione dei risultati raggiunti, utilizzando parametri non soltanto finanziari³³.

Le attuali azioni sono state individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016. Esse sono state introdotte, per la prima volta, con il disegno di legge di bilancio 2017-2019 (articolato in 13 stati di previsione, 34 missioni, 175 programmi e 715 azioni). Va ricordato che l'introduzione delle azioni, sebbene non abbia modificato il livello delle unità di voto parlamentare (che restano i programmi), ha comportato una profonda revisione dell'elenco delle unità di voto rispetto alla legge di bilancio del 2016, con la creazione di nuovi programmi o l'accorpamento di programmi preesistenti³⁴.

In effetti, il decreto che ha individuato le azioni, oltre a presentare all'allegato 1 l'elenco delle azioni per ciascun programma, fornisce istruzioni sul trattamento di spese trasversali ai Ministeri e sugli strumenti per effettuare le revisioni allo stesso elenco delle azioni. Con il riordino della struttura del bilancio, sono state inoltre effettuate - tramite l'allegato 2 del decreto - alcune riallocazioni delle spese tra

³² Articolo 25-bis, commi 7 e 8 della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo 90/2016.

³³ Per maggiori dettagli sull'introduzione delle azioni si veda la Nota breve dedicata disponibile al seguente indirizzo del sito internet della Ragioneria generale dello Stato <http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Note-brevi/Le-Azioni-del-bilancio-dello-Stato/>

³⁴ Al fine di consentire una confrontabilità dei dati di bilancio in serie storica si rimanda alla pubblicazione "La spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato" disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/Pubblicazioni/Pubblicazioni_Statistiche/La-spesa-delle-amministrazioni-centrali/ dove sono disponibili tavole e database elaborabili corredati da tutte le indicazioni utili alla lettura dei dati di bilancio a partire dal 2008 riclassificati secondo la struttura per missioni e programmi adottata nella vigente legge di bilancio 2017-2019, nonché una illustrazione dettagliata dei principali cambiamenti nel contenuto delle unità di voto del bilancio 2017-2019 rispetto al 2016.

Ministeri, allo scopo di affidare a uno stesso centro di responsabilità l'intera politica di riferimento, nel rispetto della normativa in vigore³⁵ che stabilisce una revisione annuale degli stanziamenti iscritti in ciascun programma ai fini dell'attribuzione della spesa a ciascuna Amministrazione sulla base delle rispettive competenze.

I criteri di individuazione delle azioni sono descritti in maniera più dettagliata dalla "Nota metodologica per le Azioni", pubblicata in allegato alla circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 20 del 23 giugno 2016³⁶. Poiché hanno l'obiettivo di rappresentare il carattere funzionale delle risorse, le azioni contengono, di norma, spese di natura economica differente con esclusione delle spese di personale che, ai fini della gestione e della rendicontazione, sono assegnate nell'ambito di ciascun programma in un'apposita azione. In questo modo è preclusa la possibilità di finanziare altre voci di spesa tramite la riduzione delle spese di personale che, in quanto relative a contratti già in essere, anche se ridotte, verrebbero in ogni caso erogate generando una eccedenza di spesa da ripianare. Al fine di assicurare l'omogeneità di trattamento di voci di spese "trasversali" (che caratterizzano allo stesso modo l'attività di più Amministrazioni), sono anche state individuate delle azioni comuni per il programma 32.2 "Indirizzo politico", e per il programma 32.3 "Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza". Il programma 33.1 "Fondi da assegnare" rimane in capo al solo Ministero dell'economia e delle finanze e raggruppa i fondi ivi presenti in azioni distinte. I fondi da ripartire degli altri Ministeri sono attribuiti, per quanto possibile, ai programmi settoriali di riferimento. Infine, un trattamento particolare è stato riservato alle spese relative al personale delle Forze armate e dei Corpi di polizia, trasversali a più Ministeri, per i quali viene delineata una peculiare struttura in azioni.

Le modifiche all'elenco delle azioni potranno essere disposte con un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri oppure tramite il disegno di legge di bilancio dello Stato. Inoltre, sarà possibile istituire nuove azioni o modificare quelle esistenti anche tramite l'approvazione di nuove leggi, con i conseguenti decreti di variazione di bilancio, da comunicare al Parlamento.

L'adozione delle azioni, assunte quali nuove unità di riferimento per la gestione in corso di esercizio, potrà contribuire ad aumentare il grado di flessibilità del bilancio e consentire anche un più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche. Come già ricordato anche nell'attuale fase sperimentale, dal 1° gennaio 2017, possono essere disposte variazioni compensative tra gli stanziamenti di spesa di ciascuna azione con decreti direttoriali, con esclusione delle spese predeterminate per legge e previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze³⁷.

Da ultimo, occorre tener presente che la sperimentazione delle azioni impone che esse siano costantemente monitorate ed, eventualmente, aggiornate. Di conseguenza, a partire dal 1° gennaio 2017 tutti i provvedimenti di variazione di bilancio (decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, decreti del Ministro competente, decreti direttoriali e interdirettoriali), dovranno indicare: la missione, il

³⁵ Articolo 21, comma 2-ter della legge 196/2009.

³⁶ La circolare in questione è disponibile sul sito internet del Dipartimento al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_23_giugno_2016_n_20.html

³⁷ Articolo 33, comma 4-bis della legge 196/2009 come introdotto dall'articolo 5, comma 4 del decreto legislativo n. 90/2016.

programma di spesa, l'azione e i capitoli e, ove necessario, i piani gestionali interessati dalle modifiche contabili³⁸.

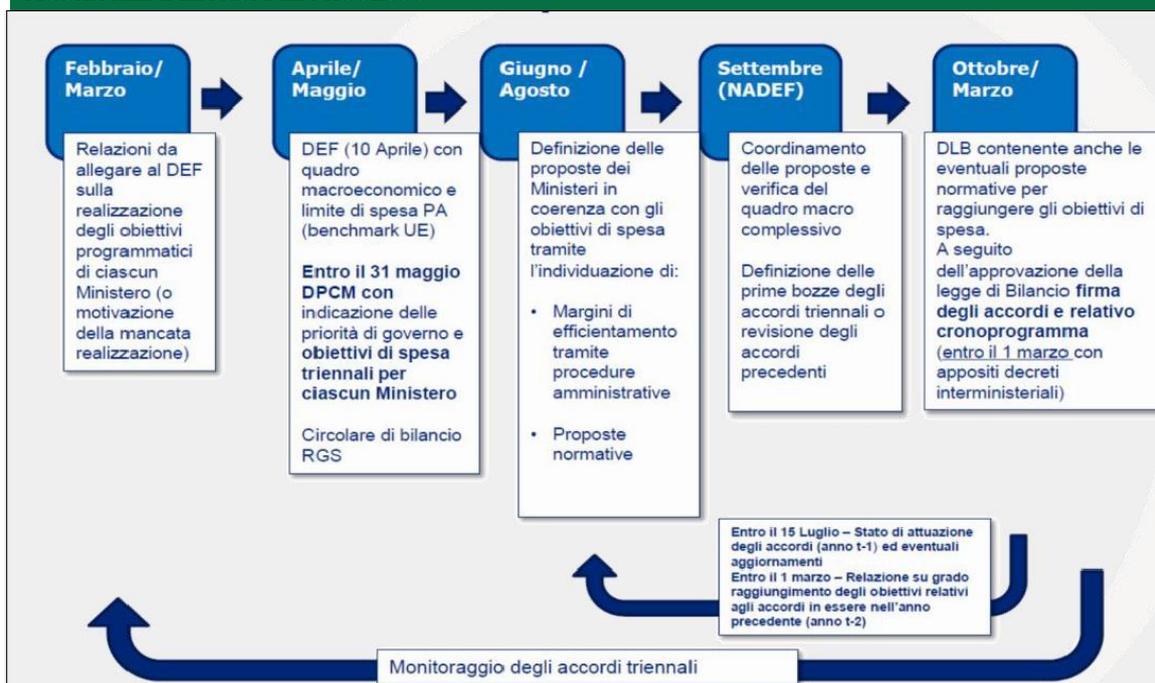
III.2.2 L'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico-finanziaria

Uno degli intenti della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica è il rafforzamento dell'approccio *top down* nella programmazione economico finanziaria, attraverso l'integrazione del processo di attività di revisione della spesa nel ciclo di bilancio. In questa direzione è prevista una revisione del processo di formazione ed esame delle proposte di bilancio, in modo tale che queste risultino ancorate a specifici obiettivi assegnati preventivamente a ciascuna Amministrazione rispetto al momento in cui sono formulate le singole richieste di spesa. In questo modo sarà possibile valutare in termini alternativi il finanziamento delle attività 'storiche' rispetto alle nuove esigenze di spesa, favorendo un meccanismo di riallocazione di risorse tra i diversi interventi in relazione alla loro efficacia. Per tale finalità, in conformità a quanto previsto dall'articolo 22-bis della legge 196/2009, entro il mese di maggio di ciascun anno, attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, saranno stabiliti appositi obiettivi di spesa per ciascuna Amministrazione centrale dello Stato. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, ciascuna Amministrazione dovrà definire la propria programmazione finanziaria, indicando gli interventi e le misure da adottare con la legge di bilancio per il raggiungimento dei risultati attesi. Successivamente all'approvazione della legge di bilancio, per rafforzare l'attenzione sul grado di raggiungimento dei risultati previsti, al Ministero dell'economia e delle finanze e a ciascun Ministero è richiesto di stabilire appositi accordi triennali per definire le modalità per il monitoraggio degli obiettivi di spesa anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Tali accordi, da perfezionare entro il 1° marzo di ciascun anno, saranno diffusi attraverso la pubblicazione sul sito internet del Ministero dell'economia e delle finanze. In corso d'anno, il monitoraggio dovrebbe essere oggetto di periodici incontri tra Amministrazioni, anche al fine di far emergere tempestivamente eventuali criticità e interventi correttivi. A tale proposito è previsto che, nel mese di luglio, sia inviata al Ministro dell'economia e delle finanze e al Presidente del Consiglio dei Ministri una relazione sullo stato di attuazione degli accordi anche per fornire informazioni utili alla successiva programmazione e/o la revisione di quella in essere. Ciascun Ministero, entro il 1° marzo, con riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, trasmetterà al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze una relazione nella quale sarà illustrato il grado di raggiungimento dei risultati attesi, ovvero conterrà, in caso di esito negativo, le motivazioni del loro mancato realizzo.

Si riporta di seguito uno schema che riassume le fasi del processo sopra-delineato.

³⁸ Sul punto si veda la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 2 del 26 gennaio 2017, disponibile sul sito internet del Dipartimento al seguente indirizzo:
http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_16_gennaio_2017_n_2-.html

FIGURA III.2-1 LE FASI DEL PROCESSO



III.2.3 La stabilizzazione di entrate di scopo finalizzate per legge

Le riassegnazioni di entrate sono provvedimenti amministrativi di variazione al bilancio dello Stato che incrementano la disponibilità di taluni capitoli di spesa, a fronte di risorse già affluite su specifici capitoli di entrata non considerate in sede di redazione del bilancio di previsione. Si tratta di casi in cui spesso tali entrate non sono prevedibili con certezza, come quelle derivanti, ad esempio, dai proventi di servizi resi dall'amministrazione a terzi, da sanzioni e da rimborsi. In queste fattispecie, a fronte di un versamento all'entrata, le Amministrazioni interessate trasmettono al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per il tramite del competente Ufficio centrale del bilancio, richieste di riassegnazione corredate da una dichiarazione del responsabile del procedimento amministrativo che attesta, anche sulla base delle relative evidenze informatiche, l'avvenuto versamento all'entrata del bilancio dello Stato. Conseguentemente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, si incrementa lo stanziamento di taluni capitoli di spesa in misura corrispondente alle somme versate in entrata così individuate. Tali decreti di variazione del bilancio sono prevalentemente emanati con riferimento all'articolo 2 del decreto del Presidente della Repubblica 469/1999³⁹.

Attraverso un'analisi effettuata per gli esercizi decorsi, è stato rilevato che diverse entrate di scopo mostravano un carattere stabile e facilmente monitorabile

³⁹ Si precisa che nei casi in cui i decreti di variazione di bilancio adottati fanno riferimento al comma 1 del DPR 469/199, si tratta di riassegnazione di entrate versate in corso di esercizio, mentre i decreti di variazione predisposti in forza del comma 2 del medesimo DPR si riferiscono alle entrate versate successivamente al 31 ottobre dell'esercizio precedente.

nel tempo tanto da poter pensare di inserirle in previsione già in fase di stesura del bilancio. Ciò al fine di favorire l'operatività delle strutture, la corretta ed efficiente gestione di tutte le risorse disponibili, ridurre il carico amministrativo delle variazioni di bilancio da adottare in corso d'esercizio e consentire una migliore trasparenza e unicità del bilancio stesso.

Questa esigenza è stata recepita con il decreto legislativo 90/2016 che, modificando l'articolo 23 della legge di contabilità e finanza pubblica⁴⁰, consente di iscrivere negli stati di previsione della spesa di ciascuna Amministrazione - e corrispondentemente in quello dell'entrata - gli importi relativi a quote di proventi destinati al finanziamento di specifici interventi o attività che si prevede di incassare nel medesimo esercizio.

La procedura cosiddetta di "stabilizzazione" in bilancio degli stanziamenti finanziati con la riassegnazione alla spesa delle entrate di scopo era stata già anticipata, operativamente, con la legge di bilancio per il triennio 2016-2018 ed è stata nuovamente applicata nella legge di bilancio 2017-2019.

In particolare, nella legge di bilancio 2016 - 2018 sono stati "stabilizzati" importi per un ammontare pari a circa 1,6 miliardi relativi a entrate che presentano le opportune caratteristiche per procedere alla "stabilizzazione", tra le quali:

- entrate derivanti da varie disposizioni legislative in cui è indicato l'importo che deve confluire in bilancio per essere destinato a specifiche spese;
- entrate per le quali la normativa di riferimento indica un importo massimo dei versamenti all'entrata da riassegnare;
- entrate che nel corso degli ultimi tre anni hanno mostrato oscillazioni contenute intorno ad un profilo degli incassi sostanzialmente costante.

Nella legge di bilancio 2017-2019 sono state riproposte le stabilizzazioni adottate in legge di bilancio 2016 -2018, operando le opportune correzioni laddove necessario a seguito della verifica dell'andamento del dato di versamento delle entrate attinenti, e sono state aggiunte ulteriori "stabilizzazioni", portando così a un importo complessivo pari a 1,7 miliardi il dato delle somme stabilizzate⁴¹.

⁴⁰ Si tratta dell'articolo 23, comma 1-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 90/2016 che stabilisce: "Al fine di garantire tempestività nell'erogazione delle risorse a decorrere dall'anno 2017, con il disegno di legge di bilancio di previsione, possono essere iscritte negli stati di previsione della spesa di ciascuna Amministrazione e in quello dell'entrata importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. L'ammontare degli stanziamenti da iscrivere in bilancio è commisurato all'andamento dei versamenti registrati nei singoli esercizi del triennio precedente a quello di iscrizione ovvero nei singoli esercizi successivi alla data di entrata in vigore della legge che dispone la destinazione delle entrate al finanziamento di specifici interventi o attività, nel caso in cui il numero di tali esercizi sia inferiore a tre. Per adeguare gli stanziamenti iscritti in bilancio alle effettive somme riscosse nell'esercizio di riferimento, possono essere previste le necessarie variazioni con il disegno di legge ai fini all'assestamento delle previsioni di bilancio di cui all'articolo 33, comma 1".

⁴¹ Alcuni dei capitoli di spesa oggetto di stabilizzazione di entrate riassegnabili sono stati in seguito oggetto di tagli secondo le norme recate dall'articolo 1, commi da 494 a 510, della legge n. 208 del 2015 (Legge di stabilità 2016) riguardanti il rafforzamento dell'acquisizione centralizzata per gli acquisti di beni e servizi e dell'articolo 1, comma 587 riguardante il concorso dei Ministeri alla manovra di finanza

La stabilizzazione delle riassegnazioni ha riguardato tutti i Ministeri, con l'eccezione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per i quali i proventi di pertinenza riassegnabili non erano sufficientemente determinabili o presentavano carattere di aleatorietà. Le tipologie di entrate riassegnabili "stabilizzate" sono, nella maggior parte dei casi, legate al versamento di contributi dovuti per servizi resi dall'amministrazione - come i controlli ispettivi - a diritti e tributi e a contributi comunitari in somma fissa stabilita per legge. A questi casi, si aggiungono delle fattispecie particolari come le riassegnazioni relative ai buoni fruttiferi postali (BFP)⁴². L'iscrizione di un determinato ammontare di risorse, in entrata e in spesa, per ciascuna tipologia di riassegnazione è stata effettuata in modo prudenziale e dopo un'attenta analisi storica sull'andamento dei singoli proventi riassegnabili, in modo da evitare sovradimensionamenti dei capitoli di spesa rispetto all'andamento del gettito a essi collegato. Oltre alle caratteristiche delle entrate precedentemente illustrate, per procedere all'iscrizione già in previsione di tali risorse, è stato previsto che le stesse confluissero in un capitolo/articolo specifico dello stato di previsione dell'entrata e che questo risulti univocamente collegato (salvo alcuni casi che comunque consentono una facile tracciabilità) al rispettivo capitolo di spesa che riceve le relative risorse stanziare in previsione. Tale impostazione contabile è necessaria al fine di assicurare un corretto ed efficace processo di monitoraggio dei versamenti effettivamente affluiti in entrata per le somme oggetto di "stabilizzazione" al fine di accertare la congruenza con il corrispettivo importo stabilizzato sul lato spese. Il monitoraggio, quindi, è indispensabile per verificare l'ammontare effettivo dei versamenti al termine di ciascun esercizio finanziario e permettere con il provvedimento di assestamento di bilancio o con il disegno di legge di bilancio per l'anno successivo, l'allineamento della previsione di spesa alle somme effettivamente incassate.

pubblica. Inoltre registrano anche riduzioni di spesa effettuate in sede di approvazione della legge di bilancio 2017-2019.

⁴² A seguito della privatizzazione della Cassa depositi e prestiti (articolo 6 del DL 269/2003), parte delle sue attività e delle passività sono state destinate al Ministero dell'economia e delle finanze. Inoltre, alcuni conti aperti dalla CDP presso la tesoreria statale sono stati intestati al Ministero dell'economia e delle finanze (come il conto di tesoreria contenente i capitali incassati dalla CDP a seguito della emissione e collocamento di BFP). Nell'ambito di tale operazione il Ministero è divenuto soggetto debitore dei BFP e, pertanto, è obbligato al pagamento degli interessi che i buoni maturano e dei rimborsi del capitale nel caso in cui i titoli giungano a scadenza o ne venga richiesto il rimborso anticipato. Le risorse necessarie sono reperite dai prelievi dai conti di tesoreria precedentemente intestati alla CDP o dalle risorse introitate a seguito del rimborso dei mutui di cui il Ministero dell'economia e delle finanze è divenuto mutuante. Nel dettaglio vi sono due fattispecie di esigenze gestite tramite riassegnazioni di entrate. La prima è relativa al rimborso di capitali dei BFP nel momento in cui giungono a scadenza o viene richiesto il rimborso anticipato da parte del detentore. In questo caso si registra un prelievo da parte del Ministero dell'economia e delle finanze dal conto di tesoreria infruttifero contenente i capitali ricevuti al momento della sottoscrizione dei BFP (prima del 2003 intestato alla CDP). Tali somme vengono versate nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato e, in seguito, riassegnate al capitolo di spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze destinato a effettuare i rimborsi. Il secondo caso è relativo al pagamento degli interessi maturati dai BFP. Per il pagamento degli interessi sui BFP il Ministero dell'economia e delle finanze utilizza le somme introitate dal versamento delle quote interessi e capitali dei mutui, nel cui contratto il Ministero dell'economia e delle finanze ha sostituito la CDP come mutuante. Tali somme vengono versate in entrata per poi essere riassegnate al capitolo di spesa specifico per poter così pagare gli interessi dovuti. L'autorizzazione a procedere tramite riassegnazioni è generalmente disciplinata tramite apposita norma della legge di bilancio.

La normativa sottostante alla riassegnazione resta comunque in vigore e, pertanto, non è preclusa, in corso d'anno, la possibilità per l'amministrazione, qualora ne ricorrano le condizioni, di richiedere apposite variazioni di bilancio volte alla riassegnazione alla spesa delle somme incassate in misura eccedente rispetto alla previsione iniziale di entrata. Di contro, nel caso in cui emerga che le somme iscritte come stanziamenti iniziali risultino di ammontare superiore rispetto a quanto effettivamente versato in entrata, ove possibile, saranno operati accantonamenti sulle disponibilità di competenza dei capitoli di spesa interessati, ovvero sarà corrispondentemente operato il conguaglio negativo a valere sulla previsione di spesa in sede di disegno di legge di bilancio per l'esercizio successivo. Sul tema della riassegnazione alla spesa delle entrate di scopo e sulla loro stabilizzazione nel bilancio dello Stato sono state emanate apposite circolari da parte della Ragioneria generale dello Stato; si tratta in particolare delle circolari n. 1 del 19 gennaio 2016⁴³ e n. 6 del 26 gennaio 2017⁴⁴ alle quali si rinvia per maggiori dettagli.

III.2.4 L'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato

Gli articoli 38-bis, *ter*, *quater*, *quinqües* e *sexies* della novellata legge di contabilità e finanza pubblica disciplinano l'introduzione della contabilità integrata finanziaria economico-patrimoniale e del piano dei conti integrato, da attuare con successivi provvedimenti normativi. Al riguardo, occorre considerare che l'adozione della contabilità integrata e del piano dei conti integrato è collegata alle analoghe disposizioni emanate per gli altri livelli di governo: decreto legislativo 118/2011 (relativo all'armonizzazione degli enti territoriali) e decreto legislativo 91/2011 (relativo all'armonizzazione degli enti non territoriali) e al regolamento contenente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle Amministrazioni Pubbliche (decreto del Presidente della Repubblica 132/2013).

I principi fondanti, disposti dai citati articoli 38-bis e *ter*, possono essere così riassunti:

- introduzione della contabilità integrata mediante affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, ai fini conoscitivi, che si ispirino a comuni criteri di contabilizzazione;
- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato, tenuto conto del decreto del Presidente della Repubblica 132/2013, al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle Amministrazioni Pubbliche e del suo utilizzo quale struttura di riferimento per la predisposizione di documenti contabili e di bilancio. Conseguentemente,

⁴³ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_19_gennaio_2016_n_1.html

⁴⁴ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_26_gennaio_2017_n_6.html

per ciascuna azione di bilancio sarà assicurata l'analisi della spesa in coerenza con il modulo finanziario del piano dei conti integrato.

Per le Amministrazioni centrali dello Stato l'adozione della contabilità integrata, prevista con l'articolo 38-bis della novellata legge 196/2009, è stata parzialmente anticipata dalle disposizioni dell'articolo 6, comma 6 del decreto legge 95/2012 che ha reso obbligatorio, dal 2013, l'utilizzo delle funzionalità economico-patrimoniali del sistema informativo Sicoge per tutte le Amministrazioni centrali, comprese le loro articolazioni periferiche. Per la parte relativa ai costi, il Sicoge utilizza il piano dei conti dell'esistente contabilità economica analitica delle amministrazioni centrali, redatto in coerenza con i principi contabili nazionali, integrato da alcuni conti di natura patrimoniale necessari per le scritture in partita doppia (debiti/crediti e immobilizzazioni); le registrazioni sono attualmente limitate agli aggregati degli acquisti di beni e servizi e agli altri costi compresi quelli del personale.

Le disposizioni introdotte dell'articolo 38-bis della legge 196/2009 prevedono nuovi controlli da parte della Ragioneria generale dello Stato (Uffici centrali del bilancio e Ragionerie territoriali dello Stato) ai fini della verifica e della corretta tenuta delle scritture contabili, nonché la puntuale applicazione dei principi contabili da definirsi mediante successivi accordi fra la Ragioneria generale dello Stato e la Corte dei Conti.

Per dare attuazione alle disposizioni previste dagli articoli 38-bis, ter, quater, *quinquies* e *sexies* della legge 196/2009 sono in corso lavori tesi a definire lo schema di decreto del Presidente della Repubblica relativo all'adozione del piano dei conti integrato per le Amministrazioni centrali dello Stato; il percorso della sperimentazione biennale prevista dall'articolo 38-sexies, da definire con apposito decreto Ministeriale; la codifica provvisoria della transazione contabile elementare e le relative modalità di applicazione. I codici della transazione elementare avranno un impatto diretto su tutti gli attuali sistemi informatici coinvolti. L'adozione a regime della contabilità integrata e del piano dei conti integrato avverrà in base agli esiti della sperimentazione da cui deriverà, tra l'altro, per il bilancio finanziario anche la nuova codifica SIOPE delle Amministrazioni centrali dello Stato, in coerenza con il modulo finanziario del piano dei conti integrato.

III.2.5 Il superamento delle gestioni contabili a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria

L'articolo 44-ter della legge 196/2009 disciplina la progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria. La predetta disposizione demanda ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanarsi su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, l'individuazione puntuale delle gestioni da ricondurre al regime di contabilità ordinaria o da sopprimere in via definitiva. Tali operazioni dovranno essere condotte entro i 24 mesi successivi alla data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo (ossia entro il 14 giugno 2018).

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri è in corso di emanazione, essendo stato firmato e registrato dalla Corte dei Conti.

Tale decreto stabilisce che la riconduzione al regime di contabilità ordinaria riguarderà le gestioni relative alle strutture dei Ministeri attualmente operanti su

contabilità speciali (quali le Prefetture, le articolazioni del Ministero della difesa e del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, le Capitanerie di porto, la Guardia di finanza) nonché taluni interventi a fondo perduto che non presentano le caratteristiche fissate dall'articolo 44-ter per il mantenimento in essere (ossia non riguardano gestioni fuori bilancio autorizzate per legge, accordi tra più Amministrazioni, la gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, casi di necessità e urgenza). La riconduzione è prevista per il 1° gennaio 2018 per tutte le gestioni interessate. La soppressione in via definitiva, che si applicherà a conti sostanzialmente inattivi da tempo o a saldo zero, avverrà invece il 30 giugno 2017.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri riguarda anche l'eliminazione di talune gestioni afferenti ad eventi calamitosi operanti su contabilità speciali: in alcuni casi la data di soppressione è già fissata nel medesimo decreto (alla data del 30 giugno 2017), in altri avverrà entro 18 mesi, a seguito di verifica, da parte del Dipartimento della Protezione civile, degli interventi già in corso o programmati, della provenienza originaria delle risorse, dei contenziosi eventualmente pendenti.

Occorre poi ricordare che anche l'articolo 44-quater della legge 196/2009⁴⁵ si muove nell'ottica di assicurare la razionalizzazione e il progressivo superamento delle gestioni fuori bilancio. La menzionata disposizione stabilisce, infatti, che l'apertura di conti presso il sistema bancario e postale da parte di amministrazioni dello Stato, per la gestione di specifici interventi e per la raccolta e la gestione di versamenti a favore del bilancio statale, è consentita solo se prevista per legge o autorizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. La medesima norma disciplina altresì le modalità di rendicontazione annuale e trimestrale dei saldi e dei movimenti di tali conti.

Con la circolare n.22 del 5 ottobre 2016⁴⁶, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha pubblicato le istruzioni operative per le Amministrazioni interessate, unitamente agli schemi da utilizzare rispettivamente per la richiesta di autorizzazione e per la rendicontazione. In particolare con tale circolare è stato chiesto alle Amministrazioni interessate di inviare entro il 9 novembre 2016 ad apposite caselle di posta elettronica dedicate l'eventuale richiesta di autorizzazione all'apertura di nuove gestioni e di fornire i dati annuali relativi alle gestioni aperte al 31 dicembre 2015. La circolare ha previsto, altresì, l'obbligo della trasmissione a cadenza trimestrale della rendicontazione delle entrate e delle spese e della variazione delle giacenze afferenti ai conti correnti bancari e postali.

Attualmente sono in corso contatti con le Amministrazioni per ulteriori specificazioni sui termini e sulle modalità dell'invio dei dati. A tale proposito si segnala che sul sito della Ragioneria generale dello Stato sono state pubblicate le prime FAQ che tengono conto delle principali problematiche riscontrate nel ricevimento dei dati e nella loro fruibilità.

Nel corso del biennio 2017-2018 si prevede di inserire le informazioni in un database che ne garantisca l'utilizzo.

⁴⁵ Introdotta dall'articolo 10, comma 1 della legge n. 163 del 2016.

⁴⁶ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_5_ottobre_2016_n_22.pdf

III.3 LA DELEGA PER IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA PER LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO E PER IL POTENZIAMENTO DELLA FUNZIONE DEL BILANCIO DI CASSA (ARTICOLO 42)

La delega prevista all'articolo 42⁴⁷ della legge 196/2009 per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa è stata attuata con l'emanazione del decreto legislativo 12 maggio 2016, n.93. Il provvedimento, che in parte modifica precedenti disposizioni della legge di contabilità e in parte introduce specifiche norme nell'ordinamento contabile, è diretto in primo luogo a potenziare il ruolo delle previsioni di cassa, rendendo più diretto il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse in bilancio e il momento in cui queste determinano un impatto sul sistema economico attraverso la loro effettiva erogazione. Per questo scopo sono state introdotte apposite disposizioni che riguardano:

- la revisione del concetto di impegno di spesa con un avvicinamento alla fase del pagamento, in relazione all'anno in cui l'obbligazione assunta diviene esigibile⁴⁸. Si prevede poi l'adozione di interventi per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata, nell'ottica del rafforzamento della fase di cassa, attraverso l'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione⁴⁹ (per una più ampia trattazione di tali aspetti si rinvia al successivo paragrafo III.3.1);
- l'obbligo di predisposizione, per i responsabili della gestione dei programmi, di un piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) in fase di formazione del bilancio di previsione che deve contenere dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento, con la distinzione della quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza⁵⁰. Il piano finanziario dei pagamenti dovrà essere aggiornato sulla base degli stanziamenti previsti con la legge di bilancio approvata⁵¹;
- la pubblicazione, in un apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato, a fini conoscitivi, delle indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla Tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale. In particolare, dovranno essere fornite, in apposite tabelle, informazioni sui pagamenti del bilancio che sono affluiti su conti di tesoreria, con separata evidenza dei conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari le Amministrazioni dello Stato, su quelli erogati direttamente al sistema economico e su quelli aventi destinazioni diverse.

⁴⁷ Il termine per l'esercizio della delega è stato modificato prima dall'articolo 1, comma 5 della legge 89/2014 e successivamente dall'articolo 1, comma 2, lettera c) della legge 9/2016.

⁴⁸ Articolo 34 della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 3 del decreto legislativo 93/2016.

⁴⁹ Articolo 4 del decreto legislativo 93/2016.

⁵⁰ Articolo 23, comma 1-ter della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo 93/2016.

⁵¹ Articolo 23, comma 5-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 4 del decreto legislativo 93/2016.

Si prevede, inoltre, che, relativamente ai conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari Amministrazioni dello Stato, siano altresì rappresentati i movimenti in entrata e in uscita realizzati nell'anno oggetto del rendiconto⁵². L'obiettivo è quello di fornire un quadro del raccordo tra bilancio dello Stato e tesoreria statale per dare contezza dell'effettiva erogazione di risorse dal bilancio statale ai destinatari finali. In merito a tale previsione si precisa che l'attività istruttoria per la realizzazione delle predette tabelle si è conclusa e, pertanto, le stesse saranno allegate al Rendiconto generale dello Stato per il 2016.

In secondo luogo, si rivede la disciplina sui residui passivi con lo scopo di limitarne la formazione e l'accumulo nel corso degli esercizi finanziari. In particolare si prevede:

- la revisione dei termini di conservazione in bilancio dei residui passivi, relativi alle spese in conto capitale formati negli esercizi precedenti prevedendone anche, per alcune specifiche situazioni introdotte dalla nuova normativa, la rimodulazione con imputazioni alla competenza degli esercizi successivi in relazione alla previsione di effettiva erogazione delle risorse⁵³ (i dettagli di tali innovazioni sono trattati più ampiamente nel paragrafo III.3.2);
- la possibilità di rimodulare le somme non impegnate a chiusura dell'esercizio sulle autorizzazioni di spesa pluriennale e per le altre spese di conto capitale in relazione alle previsioni del piano finanziario dei pagamenti⁵⁴;
- l'aggiornamento delle disposizioni sull'accertamento e riaccertamento annuale dei residui passivi, compresi quelli andati in perenzione⁵⁵.

Da ultimo, si fa presente che la legge di delega prevede che entro diciotto mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo 93/2016 potranno essere adottate eventuali disposizioni correttive e integrative del medesimo provvedimento⁵⁶.

III.3.1 La revisione del concetto di impegno e di accertamento contabile

Come anticipato in precedenza, uno degli obiettivi del citato decreto legislativo 93/2016 è quello di "avvicinare" il momento della competenza (impegno) a quello della cassa (pagamento). A tale scopo, l'articolo 3 del decreto legislativo menzionato, ha sostituito interamente l'articolo 34 della legge 31 dicembre del 2009, n. 196, relativo agli impegni di spesa e ai relativi pagamenti, formulando, in particolare, una revisione della nozione di impegno.

⁵² Articolo 47-bis della legge 196/2009 come introdotto dall'articolo 7 del decreto legislativo 93/2016.

⁵³ Articolo 34-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 93/2016.

⁵⁴ Articolo 34-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 93/2016.

⁵⁵ Articolo 34-ter della legge 196/2009, articolo 34-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 6 del decreto legislativo 93/2016.

⁵⁶ Articolo 1, comma 7 della legge 89/2014, come modificato dall'articolo 1, comma 4 della legge 19/2017.

Le principali innovazioni che il decreto legislativo ha previsto per rafforzare il ruolo del bilancio di cassa sono le seguenti:

- a) l'avvicinamento della fase dell'impegno di spesa alla fase del pagamento. Ciò avviene prevedendone l'assunzione, e quindi la registrazione contabile, nell'anno in cui l'obbligazione diviene esigibile. Sono stati indicati normativamente gli elementi imprescindibili in assenza dei quali vi è il divieto di procedere all'assunzione dell'impegno, quali: la ragione del debito, l'importo ovvero gli importi da pagare, l'esercizio o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato. Costituiscono un'eccezione le fattispecie di trasferimenti di somme ad amministrazioni pubbliche per le quali il creditore potrebbe essere individuato solo all'esito di un iter procedurale legislativamente disciplinato. In questi casi, fermi restando tutti gli altri elementi, è consentita l'assunzione dell'impegno contabile;
- b) l'istituzionalizzazione e obbligatorietà del cosiddetto piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) - già previsto in via sperimentale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015 dall'articolo 6, comma 10, del decreto legge n. 95 del 2012, - da aggiornare in corso di gestione al momento in cui vengono assunti gli impegni, al fine di garantire un efficace monitoraggio degli andamenti dei flussi di cassa.

Inoltre, il decreto legislativo in questione, all'articolo 9, comma 4, prevede, ai fini dell'attuazione dell'articolo 34 della legge 196 del 2009, una sperimentazione della durata massima di 12 mesi, i cui termini, modalità di attuazione e tipologie di spesa interessate sono stati declinati nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 16 settembre 2016 e nella successiva circolare esplicativa della Ragioneria generale dello Stato n. 23 del 7 ottobre 2016⁵⁷.

L'articolo 4 del decreto legislativo 93/2016 dispone che siano individuati gli interventi da realizzare e le modalità da seguire per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione e alle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione.

Al riguardo, con determina del Ragioniere generale dello Stato del 5 agosto 2016, è stato istituito un apposito gruppo di lavoro, denominato "*Gruppo di lavoro per la revisione dei criteri e delle procedure di contabilizzazione delle entrate del bilancio dello Stato*", avente il compito di elaborare proposte, di carattere sia operativo che normativo, da recepire anche nell'ambito del regolamento di cui al succitato articolo 4 del decreto legislativo 93/2016, per la revisione della disciplina dell'accertamento contabile, ai fini della previsione, della gestione e della rendicontazione delle entrate del bilancio Stato.

Il gruppo di lavoro è formato da 19 componenti, rappresentanti degli Uffici dell'amministrazione economico-finanziaria direttamente coinvolti nella gestione

⁵⁷ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo:
http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_7_ottobre_2016_n_23.html

delle entrate erariali, quali il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, il Dipartimento delle finanze, l'Agenzia delle entrate, l'Agenzia delle dogane e dei monopoli, nonché di altri soggetti e istituzioni quali Equitalia s.p.a., la Corte dei conti e la Presidenza del Consiglio dei Ministri. Le attività del gruppo, avviate dalla fine del 2016, sono orientate a effettuare quegli approfondimenti necessari a modificare la rappresentazione, nelle scritture contabili del bilancio statale, delle ragioni del credito tali da assicurare una maggiore trasparenza e significatività delle medesime scritture. Particolare attenzione, ai fini del potenziamento del bilancio di cassa, è infatti rivolta all'analisi dell'esigibilità dei crediti erariali, anche in relazione al quadro normativo di riferimento e al profilo storico delle relative riscossioni.

III.3.2 La revisione della disciplina dei residui

Un'importante innovazione introdotta dal decreto legislativo 93/2016 riguarda la revisione della disciplina relativa al regime contabile dei residui passivi in materia di conservazione di residui di bilancio e di perenzione amministrativa, sia per le spese di parte corrente che di quelle in conto capitale, nonché quella concernente la predisposizione del decreto di accertamento dei residui per impegni riferibili all'esercizio scaduto.

Più in particolare, oltre a modificare gli attuali termini di conservazione in bilancio dei residui propri relativi alle spese correnti, le novità introdotte innovano l'attuale sistema di eliminazione degli stessi dalla gestione finanziaria.

Il nuovo testo normativo prevede la conferma del termine di conservazione biennale dei residui propri di parte corrente, ma dispone il differimento del termine di conservazione a tre anni per i residui relativi alle spese destinate ai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche.

L'esigenza di tale differimento nasce dalle peculiari procedure di liquidazione e di pagamento dei trasferimenti correnti di che trattasi. Normalmente, tali procedure richiedono tempi tecnici che vanno oltre il biennio previsto dall'attuale normativa. La norma tende a evitare, per tale tipologia di spesa, la perenzione amministrativa e di conseguenza la complessa procedura della reinscrizione in bilancio, con il rischio di allungamento dei tempi di pagamento e di oneri aggiuntivi connessi a eventuali contenziosi.

Di notevole rilevanza è il nuovo principio introdotto concernente la diversa modalità di eliminazione dei residui passivi dal bilancio e il loro successivo passaggio al Conto del patrimonio.

La normativa previgente prevedeva che tutti i residui passivi, al termine del periodo di conservazione, fossero automaticamente eliminati dal bilancio perché considerati perenti agli effetti amministrativi e iscritti nel Conto del patrimonio per essere riprodotti in bilancio negli esercizi successivi attraverso la procedura della reinscrizione.

La nuova norma ha sostituito - per le sole spese correnti - il processo automatico per il passaggio dei residui al patrimonio con una attività di riaccertamento delle somme da pagare, svolta dalle amministrazioni competenti. L'attività consiste, sostanzialmente, nella preliminare verifica delle ragioni della sussistenza del debito e nella successiva richiesta motivata della conservazione nelle scritture contabili patrimoniali, inoltrata ai competenti uffici di controllo, per le sole somme individuate come debiti certi.

Le somme del titolo I che risultino non riaccertate costituiranno automaticamente economie di bilancio.

Viene innovata, anche, la disciplina delle conservazione degli stanziamenti di bilancio delle spese in conto capitale.

Per gli stanziamenti derivanti da autorizzazioni di spese pluriennali, non aventi carattere permanente e non impegnati alla chiusura dell'esercizio, è introdotta la facoltà per l'Amministrazione di poter conservare tali somme non come residui di stanziamento ma come risorse da riscrivere con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi, in relazione a quanto riportato nel piano finanziario dei pagamenti.

Inoltre, è stato fissato a tre anni il termine di conservazione in bilancio dei residui propri attinenti a spese in conto capitale. Oltre tale termine i residui si intendono perenti agli effetti amministrativi. L'esigenza di posticipare di un anno l'attuale termine di mantenimento in bilancio di tali residui, è nata dalla constatazione che per gli impegni assunti per spese di investimento le successive attività di liquidazione e di pagamento si concretizzano in periodi di tempo considerevolmente lunghi a causa della complessità delle opere, dei lavori o delle forniture. Si è inteso evitare, anche per tale tipologia di spesa, l'accumulo di residui perenti e la possibile insorgenza di contenziosi, che potrebbero generarsi a seguito delle complesse procedure di riscrizioni in bilancio dei residui caduti in perenzione amministrativa, con conseguenti oneri a carico del bilancio dello Stato.

Rimane confermata la procedura per cui, al termine dell'esercizio finanziario, le Amministrazioni, per ciascun capitolo di bilancio, con apposito decreto ministeriale da registrarsi alla Corte dei conti, accertano la consistenza dei residui formati con la gestione della competenza.

E' stato previsto, a regime, il riaccertamento annuale da parte delle Amministrazioni delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti al fine di ridurre lo stock degli stessi, attraverso la verifica annuale della sussistenza delle ragioni che giustificano la permanenza delle partite debitorie nelle scritture contabili.

Su tali aspetti è stata emanata dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato la circolare esplicativa n. 27 del 15 dicembre 2016⁵⁸.

III.4 IL CONTENUTO DEL DISEGNO DI LEGGE DEL BILANCIO DELLO STATO E L'UNIFICAZIONE DEL DDL BILANCIO E DEL DDL STABILITÀ

Il processo di riforma dell'ordinamento contabile, avviato a livello sovranazionale con l'introduzione del principio del pareggio di bilancio, recepito nella Costituzione con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e attuato con la successiva legge 24 dicembre 2012, n. 243, si è completato a seguito dell'approvazione della legge 4 agosto 2016, n. 163. Tale provvedimento, che dà attuazione all'articolo 15 della richiamata legge 243/2012, innova profondamente i contenuti e l'articolazione del disegno di legge di bilancio dello Stato. La nuova

⁵⁸ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_15_dicembre_2016_n_27.html

disciplina mira, infatti, ad avvalorare il ruolo “sostanziale” che il bilancio ha assunto a seguito della modifica costituzionale del 2012 e, in particolare, della mancata riproposizione del terzo comma dell’articolo 81 della Costituzione che prevedeva il divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio. In tale ottica, uno degli elementi più qualificanti della riforma è l’unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità in un unico provvedimento “integrato”. A differenza di quanto accadeva nei precedenti esercizi finanziari, il bilancio dello Stato ora presentato al Parlamento, integra fin dall’inizio gli effetti delle modifiche proposte alla legislazione vigente alle risorse già disponibili in bilancio per il triennio di previsione considerato. Questa innovazione consente di riportare l’attenzione del Parlamento sulle priorità dell’intervento pubblico, valutando allo stesso momento i programmi di spesa nuovi e quelli già esistenti in un quadro di vincoli definito dal complesso delle risorse disponibili e dagli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione. Per distinguere le risorse già previste dalla normativa vigente da quelle stanziare o rideterminate con i nuovi interventi, il nuovo disegno di legge di bilancio è articolato in due sezioni⁵⁹. La prima contiene le misure necessarie a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di economia e finanza e nella relativa Nota di aggiornamento. La seconda sezione riporta le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente, includendo in essa le rimodulazioni proposte in sede di formazione del bilancio⁶⁰. Con questa previsione vengono aumentati i margini di flessibilità a disposizione delle Amministrazioni, in fase di formazione, con lo scopo di assicurare una migliore programmazione delle risorse, attraverso un più accurato processo di quantificazione degli stanziamenti di bilancio e una maggiore aderenza ai fabbisogni effettivi di cassa. Nello specifico, l’area della flessibilità in formazione viene estesa all’intero stato di previsione di ciascun Ministero, laddove in precedenza tale facoltà era limitata all’interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione.

In particolare, in base a quanto stabilito dall’articolo 23, comma 3, lettera a) della legge 196/2009, si prevede:

- la facoltà, per ciascun Ministero, di effettuare in sede di formazione delle previsioni a legislazione vigente rimodulazioni in via compensativa delle dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi (prima della riforma di bilancio, tale possibilità era concessa solo nell’ambito di un singolo programma o fra programmi della stessa missione di spesa), ferma restando la preclusione dell’utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazioni verticali);
- la possibilità di rimodulare in via compensativa le dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni di spesa per l’adeguamento delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel cronoprogramma dei pagamenti (c.d. rimodulazioni orizzontali). Corrispondentemente all’utilizzo della flessibilità si prevede di dare maggiore trasparenza alle suddette riallocazioni della spesa tramite la predisposizione di appositi allegati conoscitivi al disegno di legge di bilancio, per ciascun Ministero e per

⁵⁹ Articolo 21 della legge 196/2009 commi 1-12, come modificati dall’articolo 2, comma 3 della legge 163/2016.

⁶⁰ Articolo 23, comma 3 lettera a) della legge 196/2009, come introdotto dall’articolo 2, comma 6, lettera b) della legge 163/2016.

ciascun programma, recanti le corrispondenti variazioni apportate con riferimento alle autorizzazioni legislative di spesa. La Ragioneria generale dello Stato ha emanato la circolare n. 30 del 21 dicembre 2016⁶¹ con lo scopo di fornire alle Amministrazioni centrali dello Stato una visione generale sulle novità introdotte ed impartire istruzioni operative, sia sulle richiamate novità in tema di flessibilità recate dalla legge 163/2016 sia su quelle previste dai due decreti legislativi 90 e 93/2016.

La seconda sezione del disegno di legge di bilancio contiene, inoltre, i rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni delle disposizioni normative vigenti per i quali non è necessario adottare modifiche dell'assetto ordinamentale⁶². Pertanto, dal momento che la Sezione I della nuova legge di bilancio è riservata esclusivamente alle innovazioni legislative, la manovra di finanza pubblica (ovvero, l'insieme degli interventi volti a modificare la legislazione vigente) non si esaurisce in essa, ma include anche le modifiche della legislazione vigente effettuate direttamente con la Sezione II senza l'intervento di nuove norme (refinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni). Per rafforzare il ruolo allocativo del bilancio ai fini dell'attuazione delle scelte di politica economica del Governo, le innovazioni apportate possono prevedere interventi a favore dello sviluppo, eventualità in passato non consentita.

Il disegno di legge di bilancio deve essere definito nei limiti dei saldi programmatici di finanza pubblica. Inoltre, per garantire il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, disciplinato dall'articolo 14 della legge 243/2012, deve essere assicurata la coerenza del saldo complessivo del bilancio dello Stato con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, senza la necessità di predisporre un autonomo prospetto di copertura delle variazioni marginali alla legislazione vigente, come in precedenza avveniva per la legge di stabilità. Per la prima volta, ai sensi delle modifiche alla normativa contabile introdotte dalla legge 163/2016, viene predisposta la relazione tecnica al disegno di legge di bilancio⁶³. La relazione tecnica contiene, per la sezione prima, l'indicazione delle innovazioni apportate da ciascuna disposizione normativa, con la quantificazione dei relativi effetti finanziari e, per la sezione seconda, l'illustrazione sintetica degli effetti delle riprogrammazioni, rifinanziamenti e definanziamenti apportati alla legislazione vigente. Parte integrante della relazione tecnica è costituita dal quadro di raccordo che dimostra la coerenza del saldo netto da finanziare, risultante dal bilancio integrato con gli effetti della manovra, con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. La nota tecnico illustrativa (che in precedenza accompagnava il disegno di legge di stabilità) viene confermata quale documento conoscitivo allegato al disegno di legge di bilancio, con funzione di raccordo tra il medesimo disegno di legge di bilancio e il conto economico della PA⁶⁴. Come elemento di novità rispetto al passato, la Nota

⁶¹ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_21_dicembre_2016_n_30.pdf

⁶² Articolo 23, comma 3 lettera b) della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 2, comma 6, lettera b) della legge 163/2016.

⁶³ Articolo 21, commi 12- bis e 12-ter della legge 196/2009, come introdotti dall'articolo 2, comma 3, lettera g) della legge 163/2016.

⁶⁴ Articolo 21, commi 12- quater e 12- quinquies della legge 196/2009, come introdotti dall'articolo 2, comma 3, lettera g) della legge 163/2016.

tecnico illustrativa dovrà fornire elementi di dettaglio sulla coerenza del valore programmatico del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e sarà aggiornata all'atto del passaggio del disegno di legge di bilancio tra i due rami del Parlamento.

Le illustrate innovazioni in tema di contenuto della legge di bilancio dello Stato sono state applicate per la prima volta in occasione della predisposizione del disegno di legge di bilancio per il triennio 2017-2019. La loro concreta attuazione ha richiesto rilevanti modifiche di adeguamento del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato per consentire la prospettazione del documento contabile, sottoposto all'approvazione parlamentare, e dei relativi allegati nella nuova struttura delineata dalla riforma.

La legge 163/2016 non ha modificato, invece, la natura del provvedimento di assestamento confermandone la veste di legge sostanzialmente formale, come era in passato. Il suo contenuto, pertanto, sarà analogo a quello della sezione seconda del disegno di legge di bilancio e potrà contenere unicamente l'aggiornamento delle previsioni in coerenza con quelle contenute nel Documento di economia e finanza. Inoltre, sulla base di quanto previsto dall'articolo 33, comma 3⁶⁵ della legge 196/2009, con il disegno di legge di assestamento possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, anche relative ad unità di voto diverse e quindi, nell'ambito della spesa, anche tra programmi di Missioni diverse, restando comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

III.4.1 La revisione del ciclo di bilancio e della programmazione finanziaria

Con l'approvazione della legge 163/2016 è stata, inoltre, rivista la tempistica della presentazione dei documenti di programmazione e di bilancio, mantenendo comunque l'attuale assetto che prevede la distinzione del momento in cui si fissano gli obiettivi programmatici da quello in cui si realizzano le misure tese al conseguimento degli stessi. Le modifiche relative ai tempi di presentazione riguardano la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF) e il disegno di legge di bilancio. Resta invece inalterata la data di presentazione del Documento di economia e finanza (DEF). Rispetto al previgente calendario, è fissata al 27 settembre la data di presentazione della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza⁶⁶, in precedenza stabilita al 20 settembre. Lo spostamento della presentazione della Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza dovrebbe consentire di incorporare, nel medesimo documento, i dati della seconda notifica effettuata dall'ISTAT sull'indebitamento netto e sul debito delle Amministrazioni Pubbliche, in modo tale da rendere coincidenti il quadro di previsione macroeconomico e di finanza pubblica, utilizzato nella Nota di aggiornamento, con quello riportato successivamente nel Documento programmatico di bilancio. La presentazione del disegno di legge di bilancio alle Camere viene

⁶⁵ Comma modificato dall'articolo 5, comma 3 del decreto legislativo 90/2016 e, successivamente, sostituito dall'articolo 5, comma 1, lettera b) della legge 163/2016.

⁶⁶ Articolo 7, comma 2, lettera b) della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 1, comma 3, lettera a) della legge 163/2016.

spostata dal 15 al 20 ottobre⁶⁷. Il differimento temporale della data di presentazione del documento contabile al Parlamento deriva dall'esigenza di dover predisporre il bilancio integrato, attraverso l'imputazione nella seconda sezione del disegno di legge di bilancio degli effetti contabili delle modifiche introdotte alla legislazione vigente dalla prima sezione. Infine, si prevede che entro il 15 ottobre il progetto di Documento programmatico di bilancio, da presentare alla Commissione europea e all'Eurogruppo, venga trasmesso anche alle Camere⁶⁸.

La legge 163/2016 interviene anche in senso ampliativo sui contenuti del DEF e della NADEF. In primo luogo, viene sistematizzata la disciplina relativa alla Relazione al Parlamento che il Governo deve presentare alle Camere, per le conseguenti deliberazioni, nell'ipotesi in cui, in caso di eventi eccezionali (articolo 6 della legge 243/2012), intenda discostarsi dall'obiettivo programmatico di medio termine o aggiornare il piano di rientro ovvero ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie. In particolare, con le modifiche introdotte⁶⁹ si prevede che, qualora nell'imminenza della presentazione del DEF o della NADEF ricorrano tali circostanze, il Governo possa presentare la Relazione come annesso a tali documenti programmatici. Per quanto concerne i contenuti, la sezione seconda del DEF, relativamente al dettaglio sui risultati e sulle previsioni dei principali settori di spesa, dovrà indicare anche le informazioni sul debito delle Amministrazioni Pubbliche e sul relativo costo medio, nonché l'ammontare della spesa per interessi nel bilancio dello Stato correlata agli strumenti finanziari derivati⁷⁰. Il DEF, inoltre, in un apposito allegato, conterrà l'andamento degli indicatori riferiti al benessere equo e sostenibile, selezionati da un apposito Comitato istituito presso l'Istat. Con apposita relazione predisposta dal Ministero dell'economia e delle finanze, da presentare alle Camere entro il 15 febbraio, dovrà essere data evidenza dell'evoluzione dell'andamento degli indicatori di benessere equo e sostenibile, sulla base degli effetti determinati dalla legge di bilancio⁷¹.

In base alla nuova disciplina⁷² la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza dovrà contenere, oltre agli elementi già previsti nel passato, anche l'indicazione dei principali ambiti di intervento della manovra di finanza pubblica per il triennio successivo, con una sintetica illustrazione degli effetti finanziari della manovra stessa in termini di entrata e di spesa necessari al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

⁶⁷ Articolo 7 comma 2, lettera d) della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 1, comma 3, lettera c) della legge 163/2016.

⁶⁸ Articolo 9, comma 1-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 5 della legge 163/2016. Il Documento programmatico di bilancio 2017 è stato trasmesso alle Autorità europee e al Parlamento nei termini previsti.

⁶⁹ Articolo 10, comma 5-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 6, lettera e) della legge 163/2016 e articolo 10-bis, comma 6 della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 7 della legge 163/2016.

⁷⁰ Articolo 10, comma 3, lettera e) della legge 196/2009, come modificato dall'articolo 1, comma 6, lettera d) della legge 163/2016.

⁷¹ Articolo 10, commi 10-bis e 10-ter della legge 196/2009, come introdotti dall'articolo 1, comma 6, lettera g) della legge 163/2016.

⁷² Articolo 10-bis, comma 1 lettera c-bis) della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 1, comma 6, lettera g) della legge 163/2016.

È possibile scaricare il
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
dai siti Internet

www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN: 2239-0928