



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 20**16**

Allegato

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



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2016

Allegato

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

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Matteo Renzi

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

Deliberato dal Consiglio dei Ministri l'8 aprile 2016

PREMESSA

L'articolo 3 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, "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 4 marzo 2009, n. 15 e del relativo decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni). Nel rapporto si illustra, inoltre, lo 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 2015 e nei primi due mesi del 2016 e si compone di quattro parti.

Nella prima parte sono illustrati le attività e gli adempimenti svolti in ordine al ciclo di programmazione e di bilancio, in materia di banca dati unitaria e si dà conto dello stato di attuazione della delega sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche (enti territoriali e altri enti pubblici).

Nella seconda parte sono rendicontate le attività dirette a rafforzare le procedure di controllo e monitoraggio dei conti pubblici.

Nella terza parte si esaminano gli atti e le attività attuate in materia di Tesoreria degli enti pubblici e programmazione dei flussi di cassa.

Nella quarta parte, si evidenzia lo stato di attuazione delle altre deleghe legislative contenute nella legge 196/2009 e si illustrano le attività svolte ai fini dell'attuazione dell'articolo 15 della legge 243/2012 sul contenuto della nuova legge di bilancio.

INDICE

I.	IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA	1
I.1	Il ciclo e gli strumenti della programmazione finanziaria.....	1
I.2	La Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).....	2
I.3	L'armonizzazione dei sistemi contabili e il piano dei conti integrato (articolo 2)	4
I.4	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti non territoriali (articolo 2).....	5
I.5	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti territoriali (articolo 2)	7
II.	IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI.....	13
II.1	Le relazioni ed i rapporti di monitoraggio da parte del MEF	13
II.2	La definizione degli schemi, dei tempi e delle modalità di acquisizione delle informazioni e dei dati di base delle operazioni di partenariato pubblico-privato.....	14
II.3	Gli adempimenti di cui all'articolo 31-bis.....	14
III.	LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA.....	15
III.1	La definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi (articolo 44).....	15
III.2	La convenzione per la definizione delle condizioni di tenuta del conto del tesoro presso Banca d'Italia per il servizio di tesoreria (articolo 47)	15
IV.	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE ALTRE DELEGHE LEGISLATIVE E LA RIFORMA PREVISTA DALL'ARTICOLO 15 DELLA LEGGE N. 243/2012	17
IV.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, commi 8 e 9).....	17
IV.2	Le deleghe per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato e per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articoli 40 e 42).....	18
IV.3	L'attuazione dell'articolo 15 della legge n. 243/2012	20

I. IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA

I.1 IL CICLO E GLI STRUMENTI DELLA PROGRAMMAZIONE FINANZIARIA

Nel corso del 2015 è stata data piena attuazione al disposto dell'articolo 7 della legge di contabilità e finanza pubblica, relativo al ciclo di programmazione finanziaria e di bilancio.

Ai sensi dell'articolo 10 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Documento di economia e finanza (DEF) rappresenta il principale documento del ciclo di programmazione economica e finanziaria.

Il DEF è stato deliberato dal Consiglio dei Ministri in data 10 aprile 2015. Il DEF è suddiviso in tre sezioni: il Programma di Stabilità (PdS) dell'Italia, Analisi e tendenze della finanza pubblica e il Programma Nazionale delle Riforme (PNR). Il PdS e il PNR sono trasmessi, entro il 30 di aprile, al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea. Responsabile dell'elaborazione del PNR è il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro, coadiuvato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. All'elaborazione contribuiscono anche gli altri Ministeri, per la parte di rispettiva competenza, e le Regioni, attraverso un dialogo e un confronto continuo nei tavoli di lavoro che si svolgono presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le politiche europee.

Il Dipartimento del Tesoro definisce l'impostazione del PNR e ne cura i contenuti, svolgendo altresì un'intensa attività di coordinamento tra le Amministrazioni coinvolte. In tale ambito, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha il compito di monitorare tutti i provvedimenti normativi primari e secondari, esaminandoli per l'aggiornamento delle misure degli anni precedenti e per l'individuazione delle nuove misure di stimolo alla crescita economica e al miglioramento del *business environment*. Le misure sono suddivise in diverse aree di *policy* (contenimento ed efficientamento spesa pubblica, mercato dei prodotti e concorrenza, efficienza amministrativa, lavoro e pensioni, federalismo, energia ambiente, innovazione e capitale umano, sostegno alle imprese, sistema finanziario), descritte singolarmente e dettagliate nei riferimenti normativi e quantificate in termini di effetti finanziari. Tutte le informazioni sono raccolte nelle griglie di misure contenute in apposito allegato al PNR.

Il comma 4 del citato articolo 10 prevede che la seconda sezione del Documento di Economia e Finanza sia corredata di una Nota metodologica in cui siano esposti i criteri di formulazione delle previsioni tendenziali di finanza pubblica a legislazione vigente.

La Nota metodologica allegata al DEF 2015 ha illustrato i criteri previsivi adottati per le stime macroeconomiche e di finanza pubblica, tracciando le modifiche più rilevanti intervenute tra il DEF 2014 e quello del 2015. Si segnalano, in particolare, le modifiche derivanti dal recepimento del nuovo Sistema europeo dei

conti nazionali e regionali (SEC 2010)¹: la base di riferimento è, infatti, la serie dei conti economici nazionali rivisti dall'ISTAT secondo il nuovo SEC per gli anni 2009-2013. In particolare, tenendo conto delle modifiche apportate al conto economico della PA secondo il SEC 2010, si è rivista la seconda sezione della Nota relativa ai "Criteri di formulazione delle previsioni tendenziali del conto delle A.P.", con riferimento alla previsione della spesa per interessi, della spesa per redditi da lavoro dipendente, dei consumi intermedi, delle altre spese correnti, degli investimenti fissi lordi e degli altri trasferimenti in conto capitale. Della seconda sezione sono stati, altresì, aggiornati i paragrafi relativi alle entrate contributive e alle prestazioni sociali in denaro.

Nel mese di ottobre 2015 è stato predisposto il Documento Programmatico di Bilancio per il 2016 (DPB). Il DPB, previsto dal Regolamento UE n. 473/2013, si colloca nell'ambito del nuovo ciclo di monitoraggio e valutazione delle politiche di bilancio dei paesi dell'area euro introdotto dal c.d. *Two Pack*. Il documento, che deve essere trasmesso alla Commissione Europea e all'Eurogruppo entro il 15 ottobre di ciascun anno, si articola in una serie di tabelle tese ad illustrare il quadro macroeconomico ed il progetto di bilancio per l'anno successivo.

I.2 LA BANCA DATI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE (BDAP)

La Banca Dati 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.

Ad oggi risultano censite in BDAP circa 11.000 utenze. L'apertura a utenze esterne del Portale BDAP è stata resa possibile dal progressivo consolidarsi di obiettivi convergenti all'avanzamento completo del progetto. L'approccio esecutivo, quindi, è rimasto coerentemente legato a una visione strategica di insieme: partendo dall'analisi dei fabbisogni informativi espressi nella legge di contabilità, è stata

¹ Sistema adottato dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo con Regolamento UE n. 549/2013 del 26 giugno 2013.

costruita una solida documentazione tecnica di progetto sulla base della quale sviluppare le attività informatiche secondo criteri di priorità.

In questa fase implementativa del patrimonio informativo della Banca Dati, si citano i più rilevanti e consistenti progetti concretizzati nel 2015:

- Ai fini dell'applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica, è stata realizzata, sulla piattaforma di *Master Data Management* della Ragioneria generale dello Stato, l'Anagrafe degli Enti che costituisce l'ambito di riferimento del patrimonio informativo della BDAP. L'Anagrafe Enti BDAP rappresenta il risultato di un complesso processo di integrazione dei dati anagrafici provenienti da differenti fonti istituzionali interne ed esterne alla Ragioneria generale dello Stato, quali SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, ISTAT - Settore S13, IPA - Indice delle Pubbliche Amministrazioni, MIUR - Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca. In osservanza alle disposizioni normative contenute nel decreto legge 24 giugno 2014, n. 90, sono state implementate ulteriori attività IT volte ad integrare le informazioni relative alle partecipazioni in società ed enti di diritto pubblico e di diritto privato detenute direttamente o indirettamente dalle Amministrazioni Pubbliche. La possibilità di avere una visione unica, omogenea, integrata, condivisa dei dati anagrafici degli enti con il supporto di un processo di gestione che ne garantisce l'aggiornamento, l'accuratezza e la completezza, costituisce un valore fondamentale in quanto base informativa di riferimento su cui integrare l'insieme dei domini conoscitivi necessari al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.
- In coerenza con le innovazioni normative che hanno introdotto la fatturazione elettronica e la certificazione del credito, è stato realizzato il "Cruscotto fatture e pagamenti della PA per beni e servizi", disponibile dal dicembre 2015, che ha acquisito le informazioni dei sistemi di supporto amministrativo, quali il Sistema di interscambio SDI, la piattaforma di certificazione dei crediti (PCC) e il Sistema di contabilità generale (SICOGE). Questo strumento si propone di valorizzare il patrimonio informativo acquisito dalla Ragioneria generale dello Stato tramite i sistemi gestionali preposti alla raccolta dati, con l'obiettivo di realizzare funzionalità di analisi integrata di fenomeni complessi come quelli relativi a fatturazione e pagamenti. Considerando l'importanza crescente delle innovazioni informatiche a supporto dell'analisi dei tempi medi di pagamento delle Amministrazioni, il Cruscotto BDAP costituisce alle condizioni vigenti, uno strumento accessibile agli utenti interni della Banca Dati per analisi conoscitive di interesse ed ulteriori suggerimenti migliorativi. Nell'ambito della sezione Open Data BDAP che si prevede di rendere operativa nel corso del 2016, il Cruscotto diventerà strumento di divulgazione utile alle attività di comunicazione istituzionale dell'intero Ministero dell'economia e delle finanze.

Nella BDAP confluiscono anche le informazioni rilevate dal Sistema di Monitoraggio Unitario della Politica di Coesione (previsto dall'articolo 1, comma 245, della legge 27 dicembre 2013, modificato dall'art 1, comma 670 della legge 23 dicembre 2014 n. 190) 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 16 aprile 1987, n. 183.

Il monitoraggio in questione è assicurato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato attraverso le funzionalità del proprio sistema informativo. Tale sistema, sviluppatosi nel corso delle programmazioni comunitarie 2000/2006 e 2007/2013, in linea con il principio dell'unificazione della politica regionale, rileva i dati di programmazione ed attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi comunitari, dei programmi finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC) ex Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS), 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, laddove obbligatorio, 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. Per ogni progetto vengono rilevati oltre 220 occorrenze. Al 31 dicembre 2015 il sistema gestisce 569 Programmi per un numero complessivo di 950.735 progetti che movimentano risorse per 111 miliardi di euro. Le nuove funzionalità del Sistema di Monitoraggio saranno rese disponibili agli utenti entro aprile 2016 per quanto riguarda la componente di acquisizione, entro dicembre 2016 per la componente di analisi e reportistica.

I.3 L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E IL PIANO DEI CONTI INTEGRATO (ARTICOLO 2)

Nel corso del 2015 si è dato seguito al processo di armonizzazione dei sistemi contabili delle Amministrazioni Pubbliche, avviato con la delega contenuta nell'articolo 2 della legge 196/2009, al fine di perseguire la qualità e la trasparenza dei dati di finanza pubblica, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle Amministrazioni Pubbliche con il Sistema Europeo dei Conti.

In particolare, tutte le Amministrazioni Pubbliche in regime di contabilità finanziaria diverse dalle Amministrazioni centrali dello Stato hanno adottato il Piano dei conti integrato, che rappresenta un elemento di coordinamento tecnico sostanziale del processo di armonizzazione stesso.

Il Piano dei conti è corredato, al fine di facilitarne l'implementazione da parte degli Enti, da un Glossario pubblicato sul sito web della Ragioneria generale dello Stato.

Per agevolare la predisposizione dei bilanci di previsione 2016, nelle more dell'adozione del Regolamento di aggiornamento degli schemi di bilancio di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97 (Regolamento concernente l'amministrazione e la contabilità degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70), è stata predisposta, dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, la circolare n. 27 del 25 settembre 2015, contenente una tabella di correlazione tra le voci del Piano dei conti e i vecchi schemi di bilancio. Peraltro, il medesimo Piano dei conti è stato oggetto di continui aggiornamenti nel corso del 2015, al fine di tener conto sia degli esiti della sperimentazione condotta nell'anno precedente, ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013, n. 132, sia degli esiti di appositi Gruppi di lavoro che hanno approfondito tematiche specifiche relative a varie tipologie di Enti. Al fine di testare la validità di alcune appostazioni contabili è stata, altresì, promossa una

consultazione pubblica sul sito web della Ragioneria generale dello Stato. Le suddette attività hanno consentito l'aggiornamento del Piano dei conti Integrato, con la pubblicazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 febbraio 2016, emanato ai sensi dell'articolo 4 del decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013, n. 132 sulla Gazzetta Ufficiale. Si rammenta che il Piano dei conti è entrato in vigore dal 1 gennaio 2015 per gli Enti non territoriali (escluse le amministrazioni centrali dello Stato) che adottano la contabilità finanziaria di cui al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, mentre si applica estensivamente a tutti gli Enti territoriali di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e ai loro enti ed organismi strumentali in contabilità finanziaria a partire dal 1° gennaio 2016. In attuazione dell'articolo 18 del decreto legislativo 91/2011, è proseguito l'iter per l'adozione del Regolamento disciplinante lo schema tipo di bilancio consolidato delle Amministrazioni Pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati. A tal fine lo schema di Regolamento, che consta di 15 articoli, definisce i principi e le regole generali dell'operazione di consolidamento, stabilisce le caratteristiche e gli elementi dei documenti da allegare al bilancio consolidato, nonché il contenuto della nota integrativa al bilancio medesimo, dettando infine le disposizioni transitorie. Nel corso del 2015 sono stati recepiti i pareri resi dal Consiglio di Stato (parere n. 780 del 17/03/2015 e n. 2565 del 10/09/2015) e, in data 14 dicembre 2015, lo schema di Regolamento è stato trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari al fine di acquisire i previsti pareri.

I.4 L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DEGLI ENTI NON TERRITORIALI (ARTICOLO 2)

L'armonizzazione delle Amministrazioni Pubbliche diverse da quelle statali, con esclusione delle Regioni, degli Enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, è disciplinata dal richiamato decreto legislativo 91/2011, attuativo dell'articolo 2 della legge 196/2009. Si riportano di seguito le attività svolte lo scorso anno al fine di dare attuazione a taluni adempimenti previsti dal citato decreto legislativo.

In particolare, nel corso del 2015, lo schema di Regolamento per la revisione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 97/2003, previsto dall'articolo 4, comma 3, lettera b) del decreto legislativo 91/2011, è stato trasmesso alla Corte dei conti, al fine di acquisirne il preventivo avviso. Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, in sede consultiva, nell'adunanza del 2 marzo 2015, hanno comunicato il proprio parere, con nota del 19 marzo 2015, segnalando alcune osservazioni, le quali sono state interamente recepite dal Ministero dell'economia e delle finanze. Infatti, detto schema dovrà acquisire il previsto parere del Consiglio di Stato, previa deliberazione preliminare del Consiglio dei Ministri, e, quindi, ai sensi del comma 8, dell'articolo 4 del decreto legislativo 91/2011, dovrà essere trasmesso alle Camere per il previsto parere delle Commissioni parlamentari competenti.

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 evidenzia che, per

effetto di alcune proroghe, detta attività è stata effettivamente avviata a partire dall'esercizio 2015².

Le pubbliche amministrazioni, in contabilità finanziaria, coinvolte nella sperimentazione, sono state:

- Istituto nazionale di astrofisica (INAF);
- Agenzia nazionale per i servizi sanitari (AGENAS);
- Autorità portuale di Ancona;
- Cassa conguaglio per il settore elettrico (CCSE).

Gli enti coinvolti nella sperimentazione hanno ricevuto puntuali indicazioni circa gli adempimenti da porre in essere, ed in particolare:

- 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 richiesto agli enti partecipanti l'adeguamento delle procedure amministrative e contabili, l'aggiornamento del sistema informativo-contabile e la formazione del personale coinvolto. A conclusione dell'intera attività in parola e tenuto conto dei risultati della stessa sperimentazione, 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, con il medesimo provvedimento, 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 30 dicembre 2010, n. 240, 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 del 14 gennaio 2014, n. 19 è stato emanato il decreto interministeriale 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

² In merito a tale adempimento si ricorda che in data 1 ottobre 2013 era già stato emanato un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

investimenti di cui all'articolo 1, comma 2, lettere a) e b) del decreto legislativo 27 gennaio 2012, n. 18. Si evidenzia che gli schemi di budget economico e budget degli investimenti si propongono di rispondere alle esigenze specifiche delineate nei principi contabili e postulati di bilancio di cui al citato decreto interministeriale, con particolare riferimento alla comprensibilità e trasparenza nonché alla confrontabilità dei dati contabili previsionali con quelli di rendicontazione.

Lo schema di budget ad esempio, è strutturato in esatta coerenza con lo schema di conto economico di cui all'allegato 1 del richiamato decreto interministeriale, 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 "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" 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 in conformità all'articolo 5, comma 1, lett. g) e j) del decreto interministeriale 19/2014. Si rappresenta, inoltre, per quanto attiene alla classificazione della spesa per missioni e programmi per le richiamate università, che 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 e che, in attuazione dell'articolo 6, comma 3 del decreto legislativo 18/2012, è in corso di adozione, 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) - il decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze con il quale si definiscono 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.

I.5 L'ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI DEGLI ENTI TERRITORIALI (ARTICOLO 2)

Il processo di armonizzazione contabile degli Enti territoriali è stato definito - 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) e del decreto legislativo 118/2011.

L'ambito di applicazione del decreto 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.

Al fine di favorire la transizione al nuovo ordinamento contabile, destinato a cambiare radicalmente la gestione finanziaria 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 esercizi³ gli accantonamenti in bilancio riguardanti i crediti di dubbia esigibilità.

Nel 2015 gli enti territoriali, pertanto, hanno provveduto, come requisito minimo, ad adottare il principio contabile della competenza finanziaria potenziata nell'ambito dei nuovi schemi di bilancio, affiancando questi ultimi, per il 2015 validi a fini conoscitivi e dal 2016 aventi valore legale, a quelli vigenti prima della riforma ed hanno avuto la possibilità di dedicarsi all'aggiornamento del proprio sistema informativo-contabile e alla riorganizzazione degli uffici, al fine di garantire, dal 2016, l'adozione a regime dei nuovi strumenti contabili (piano dei conti integrato e classificazione per missione e programmi nell'alveo di comuni schemi di bilancio e di un sistema di contabilità integrata insieme finanziaria ed economico-patrimoniale) e la corretta applicazione dei principi generali e applicati.

L'attività più impegnativa richiesta agli enti nel 2015 ha riguardato l'applicazione della nuova configurazione del principio della competenza finanziaria potenziata e la correlata attività di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi.

Se correttamente applicato, il nuovo impianto della contabilità finanziaria imperniato sulla competenza finanziaria potenziata determina un tendenziale ridimensionamento delle poste in conto residui che devono essere costituite solo da crediti e debiti veri ed esigibili delle pubbliche amministrazioni territoriali.

Il riaccertamento straordinario ha offerto, infatti, agli enti la possibilità di "fare pulizia" nei propri bilanci, eliminando:

- i residui attivi riconosciuti insussistenti, per l'avvenuta legale estinzione o per indebito o erroneo accertamento del credito, in modo da chiudere definitivamente la stagione dei "disavanzi occulti";
- i residui attivi che non corrispondono a crediti esigibili. Tale attività ha portato alla reimputazione dei cosiddetti crediti futuri agli esercizi di competenza;
- i 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

³ L'articolo 1, comma 509, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015) prevede che gli enti locali, stanziino in bilancio per il fondo crediti di dubbia esigibilità nel 2015 una quota dell'importo dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione pari almeno al 36 per cento, se l'ente non ha aderito alla sperimentazione di cui all'articolo 36, e al 55 per cento, se l'ente ha aderito alla predetta sperimentazione. Nel 2016 per tutti gli enti locali lo stanziamento di bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità è pari almeno al 55 per cento, nel 2017 è pari almeno al 70 per cento, nel 2018 è pari almeno all'85 per cento e dal 2019 l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo.

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;

- i residui passivi che non corrispondono a debiti esigibili, reimputati agli esercizi di competenza.

La riforma ha previsto specifiche modalità di recupero dell'eventuale disavanzo derivante dal processo di riaccertamento straordinario dei residui, costituite soprattutto da uno "straordinario" ampliamento dei tempi di copertura⁴.

Per disciplinare nel dettaglio le modalità di copertura del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, in attuazione dell'articolo 3, comma 16, del decreto legislativo 118/2011, nel corso del 2015, previa intesa in sede di Conferenza unificata, è stato emanato il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, del 2 aprile 2015.

Il riaccertamento straordinario dei residui ha rappresentato anche l'occasione per un'analisi dei rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo, diretta a realizzare una "concordanza contabile" tra le scritture contabili riguardanti i crediti e i debiti dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, necessaria per garantire trasparenza e qualità alle grandezze della finanza pubblica italiana e ai relativi dati contabili.

Per quanto attiene, in particolare, i rapporti finanziari tra Stato e Regioni, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha intrapreso, con la collaborazione delle Regioni, un complesso e impegnativo lavoro di riconciliazione tra i residui passivi (compresi i perenti) risultanti dalle scritture contabili dello Stato e i correlati residui attivi vantati dalle Regioni.

Per le Regioni, storicamente dotate di autonomi sistemi contabili, l'entrata in vigore del decreto legislativo 118/2011 assume 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 a quello previsto per gli enti locali e per i loro enti strumentali.

Gli effetti della riforma sul "sistema Regioni" sono da correlare anche alla novella costituzionale che ha ricondotto l'armonizzazione dei bilanci pubblici tra le materie di legislazione esclusiva dello Stato⁵, e soppresso la competenza legislativa regionale in materia di contabilità.

Nel nuovo quadro normativo sopravvive solo la competenza normativa regolamentare delle Regioni, evidenziata dall'articolo 36, comma 5, del decreto legislativo 118/2011, secondo cui le "regioni adottano i principi contabili generali e i principi contabili applicati di cui agli allegati 1 e 4 al presente decreto".

Per il nuovo assetto normativo la materia contabile non è nella disponibilità legislativa delle Regioni, alle quali è riservata la facoltà di emanare regolamenti contabili meramente applicativi del decreto legislativo 118/2011. Ciò a garanzia della unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici. In passato le Regioni,

⁴ L'articolo 1, comma 538, lettera b), punto 1), della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015) consente di recuperare il disavanzo straordinario derivante dal riaccertamento straordinario dei residui in non più di 30 esercizi in quote costanti.

⁵ Articolo 117, comma secondo, della Costituzione, modificato dall'articolo 3, comma 1, lett. a), della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1.

in applicazione del decreto legislativo 76/2000, hanno normato la materia contabile ciascuna con propria legge regionale, creando la disomogeneità dei sistemi contabili, con pesanti ricadute anche sul sistema economico nazionale, quali, ad esempio, la formazione delle ingenti masse di debiti commerciali della PA. Si ricorda, infatti, che, dei circa 60 miliardi di debiti commerciali della PA, ben oltre 30 miliardi sono imputabili alle Regioni. Nel corso del 2015 è stata completata l'attività diretta a garantire l'adozione della riforma da parte delle Autonomie speciali, nei cui confronti non è prevista l'automatica applicazione della riforma, in quanto *“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.

Consapevoli dell'importanza dell'armonizzazione contabile, che non può considerarsi pienamente conseguita se non con riferimento a tutto il territorio nazionale, le Autonomie speciali si sono rese disponibili ad adottare la riforma e, nell'ambito degli accordi concernenti i più ampi rapporti finanziari con lo Stato, hanno formalmente accettato di recepire, con propria legge regionale, il decreto legislativo 118/2011 e successive modifiche. Tra queste, in particolare, le regioni Sicilia e Sardegna hanno adottato la riforma dal 1° gennaio 2015, mentre le altre Autonomie speciali si sono impegnate ad applicarla a decorrere dal 1° gennaio 2016.

Nel 2015 ha avviato la propria attività *“la Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali”* (cd. Commissione Arconet), istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze con il compito di adeguare gli allegati al decreto legislativo 118/2011 all'evoluzione dell'ordinamento giuridico e alle esigenze di monitoraggio e di consolidamento dei conti pubblici⁷.

⁶ Articolo 79 del decreto legislativo 118/2011, e successive modifiche, anche a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n.178 del 2012.

⁷ L'attività della Commissione è disciplinata dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 dicembre 2014. I componenti della Commissione Arconet sono stati nominati con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 24 marzo 2015, su designazione delle Amministrazioni rappresentate. La Commissione Arconet è composta da 23 componenti e relativi supplenti, 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 città metropolitane e 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.

Nel corso del suo primo anno di attività la Commissione Arconet si è riunita con cadenza bisettimanale per seguire ed “accompagnare” la prima applicazione della riforma, provvedendo a:

- disciplinare la graduale applicazione dei principi contabili riguardanti gli accantonamenti del fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione in sede di rendiconto, ad integrazione di quella disposta dalla legge di stabilità 2015 per il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel bilancio di previsione;
- recepire le proposte di modifica dei principi contabili definite negli ultimi mesi del 2014 dal gruppo di lavoro che ha seguito la sperimentazione⁸;
- adeguare i principi contabili applicati alla disciplina dello *split payment* e del *reverse charge*;
- rispondere alle richieste di chiarimenti degli enti, in particolare, a quelle presentate dai componenti della Commissione;
- elaborare i principi contabili riguardanti il Documento Unico di Programmazione semplificato per gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti;
- aggiornare gli schemi di bilancio e il piano dei conti;
- definire il piano degli indicatori e dei risultati attesi, previsto dal decreto del Ministero dell’economia e delle finanze del 9 dicembre 2015, e dal decreto del Ministero dell’interno del 22 dicembre 2015;
- predisporre un documento che riepiloga e richiama l’attenzione sugli adempimenti richiesti dalla riforma nell’esercizio 2016;
- integrare i principi contabili alle esigenze delle autonomie speciali, con particolare riferimento all’accertamento dei tributi devoluti;
- aggiornare i principi contabili riguardanti la copertura degli investimenti pluriennali.

A tal fine, nel corso del 2015 la Commissione ha approvato tre proposte di aggiornamento degli allegati al decreto legislativo 118/2011, recepite 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 20 maggio 2015, del 7 luglio 2015 e del 1° dicembre 2015.

⁸ Le principali proposte del gruppo di lavoro sperimentazione recepite dalla Commissione Arconet riguardano:

- a) il prospetto concernente il risultato di amministrazione presunto da adottare nel 2015, in caso di approvazione del bilancio di previsione dopo il riaccertamento straordinario dei residui;
- b) estensione della natura vincolata dei trasferimenti UE alle risorse destinate al cofinanziamento nazionale;
- c) la facoltà di determinare il fondo crediti di dubbia esigibilità facendo riferimento ai risultati degli ultimi tre esercizi per gli enti che hanno formalmente attivato un processo di accelerazione della propria capacità di riscossione;
- d) le modalità di contabilizzazione delle entrate concernenti i permessi a costruire destinati al finanziamento delle opere a scomputo;
- e) precisazioni concernenti la contabilizzazione delle estinzioni anticipate di prestiti con la CDP spa;
- f) la contabilizzazione dei trasferimenti per c/terzi;
- g) la disciplina delle spese vincolate pagate prima del relativo incasso;
- h) la disciplina dell’utilizzo delle risorse vincolate al 31 dicembre.

II. IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI

II.1 LE RELAZIONI ED I RAPPORTI DI MONITORAGGIO DA PARTE DEL MEF

Nell'anno 2015 è proseguita l'attività prevista dall'articolo 14, comma 3, della legge 196/2009, il quale prevede la pubblicazione mensile, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, di una relazione sul conto consolidato di cassa riferito all'amministrazione centrale, con indicazioni settoriali sugli enti degli altri comparti delle Amministrazioni Pubbliche, tenendo conto anche delle informazioni desunte dal SIOPE.

Dall'anno 2013 le Amministrazioni Centrali inserite nell'elenco ISTAT pubblicato annualmente sulla Gazzetta Ufficiale sono tenute all'invio telematico alla Ragioneria generale dello Stato dei dati di cassa mensili, ad esclusione degli Enti di ricerca e degli Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca che utilizzano il sistema di rilevazione SIOPE attraverso il portale appositamente predisposto.

Nel 2015 si è proceduto ad organizzare la rilevazione dei dati di cassa delle unità istituzionali inserite nell'elenco ISTAT nel sottosectore delle Amministrazioni Centrali da ottobre 2015. Tali dati saranno utilizzati nel conto di cassa delle Amministrazioni Centrali da gennaio 2016, unitamente a quelli inviati dalle amministrazioni già precedentemente accreditate. La procedura pianificata per la rilevazione mensile dei dati di cassa ha operato correttamente e circa il 50% delle amministrazioni hanno adempiuto al dettato normativo. Tale percentuale è influenzata dall'alto numero delle Federazioni sportive (35), che al momento non adempiono alla rilevazione. Al netto di queste, la precedente percentuale risulta pari a circa il 70%. Per le Amministrazioni non ancora accreditate sono in corso le attività per la risoluzione delle varie criticità presentatesi. La pubblicazione, con cadenza trimestrale, del Rapporto sul conto consolidato di cassa delle Amministrazioni Pubbliche prevista dall'articolo 14, comma 4, redatto dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è proseguita nel corso del 2015. Il Rapporto si articola in tre sezioni. La prima sezione presenta e analizza il conto di cassa delle amministrazioni pubbliche e dei sottosettori istituzionali. La seconda sezione riporta i risultati della gestione di cassa del bilancio dello Stato, fornendo informazioni relativamente agli andamenti degli incassi e dei pagamenti. La terza sezione fornisce informazioni circa la consistenza e la composizione del debito del settore statale. Così come prescritto dall'articolo 14, comma 5, 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.

Relativamente alle disposizioni di cui ai commi 7, 8 e 9 del medesimo articolo 14, viene confermata la trasmissione mensile al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, attraverso il sistema SIOPE, dei dati concernenti gli incassi e i pagamenti degli Enti di previdenza pubblici, secondo le modalità, i criteri e le codificazioni stabiliti con i previsti decreti ministeriali. Gli Enti previdenziali privatizzati, non assoggettati al sistema di rilevazione SIOPE, inoltre, inviano i dati

trimestrali relativi alla gestione di cassa entro il giorno 20 del mese successivo ai trimestri di riferimento, secondo uno schema tipo determinato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

II.2 LA DEFINIZIONE DEGLI SCHEMI, DEI TEMPI E DELLE MODALITÀ DI ACQUISIZIONE DELLE INFORMAZIONI E DEI DATI DI BASE DELLE OPERAZIONI DI PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

Nell'ambito delle attività del gruppo di lavoro inter-istituzionale coordinato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato sul partenariato pubblico-privato (PPP), nel corso del 2015, si è perfezionato e condiviso un set di informazioni sulle operazioni di PPP, sulla base del quale, sarà possibile avviare il monitoraggio delle operazioni in PPP. Il sistema di monitoraggio utilizzato sarà quello già adottato, dal mese di ottobre 2014, per le opere pubbliche all'interno della Banca dati delle AP (articolo 5 del decreto legislativo 229/2011).

II.3 GLI ADEMPIMENTI DI CUI ALL'ARTICOLO 31-BIS

L'articolo 31-bis della legge 196/2009, introdotto dall'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, prevede che le Amministrazioni Pubbliche pubblichino, ai sensi della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, informazioni inerenti i fondi che non rientrano nei bilanci ordinari. Per il bilancio dello Stato, le predette informazioni sono rese disponibili nel disegno di legge di bilancio mediante un apposito allegato conoscitivo.

Con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 gennaio 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 78 del 3 aprile 2015, è stato approvato lo schema di allegato. Per la prima volta, nel disegno di legge di bilancio per il triennio 2016-2018, è stato pubblicato, in allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un elenco delle gestioni fuori bilancio e degli altri fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, distinto per Ministero.

III. LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA

III.1 LA DEFINIZIONE DEGLI AGGREGATI SOTTOSTANTI I SALDI DI CASSA E DEI CRITERI METODOLOGICI PER IL CALCOLO DEGLI STESSI (ARTICOLO 44)

Nel 2015 si è proceduto alla redazione dei conti di cassa del settore statale e del settore pubblico, pubblicati nei vari documenti di monitoraggio e di programmazione rilasciati nel corso dell'anno. In conformità con quanto previsto dalla normativa, il conto di cassa del settore statale è stato elaborato attraverso il consolidamento tra i flussi generati dal bilancio dello Stato e quelli relativi alla gestione di tesoreria statale. Il conto di cassa del settore pubblico è stato costruito consolidando i conti di cassa dei comparti del settore statale, degli Enti di previdenza, delle Regioni, degli Enti del settore sanitario, di Comuni e Province e degli altri enti pubblici consolidati. Inoltre, dal 2014 è attivo presso l'ISTAT il Comitato interistituzionale per il "coordinamento delle attività per il miglioramento della qualità del processo di compilazione delle statistiche di finanza pubblica", cui partecipano anche rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze. Fra le linee di attività del gruppo figura l'analisi delle voci di raccordo fra gli aggregati di finanza pubblica, propedeutica al successivo sviluppo delle attività connesse alla definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi.

III.2 LA CONVENZIONE PER LA DEFINIZIONE DELLE CONDIZIONI DI TENUTA DEL CONTO DEL TESORO PRESSO BANCA D'ITALIA PER IL SERVIZIO DI TESORERIA (ARTICOLO 47)

La Decisione della Banca centrale europea n. BCE/2014/23 "sulla remunerazione di depositi, saldi e riserve in eccesso" e il relativo atto di Indirizzo n. BCE/2014/22, emanati il 5 giugno 2014, hanno introdotto modifiche alla gestione di attività e passività nazionali da parte delle banche centrali nazionali, con riferimento, in particolare, all'ammontare complessivo dei depositi governativi remunerati presso la Banca d'Italia, che attualmente non può superare la soglia individuata nell'importo maggiore tra 200 milioni e lo 0,04% del PIL. Le nuove regole introdotte dalla Banca centrale europea con riguardo alle condizioni di tenuta del Conto Disponibilità sono state recepite nel nostro ordinamento con la legge di Stabilità 2015. Il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 26 giugno 2015, d'intesa con la Banca d'Italia, ha definito il perimetro dei depositi governativi soggetti alle disposizioni di politica monetaria. Le modifiche procedurali, in linea con le nuove indicazioni della Banca centrale europea, sono state recepite dalla Convenzione con la Banca d'Italia firmata il 23 dicembre 2015.

IV. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE ALTRE DELEGHE LEGISLATIVE E LA RIFORMA PREVISTA DALL'ARTICOLO 15 DELLA LEGGE N. 243/2012

IV.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, COMMI 8 E 9)

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 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”. L'intervento normativo posto in essere ha l'intento di contribuire a colmare il *gap* infrastrutturale del Paese e di 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 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 stanziare 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 CUP). 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, a cui hanno fatto seguito vari provvedimenti attuativi.

Nel corso del 2015, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha avviato le attività per la definizione delle 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 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. Inoltre, sono state avviate attività volte alla definizione, in particolare con la nuova struttura tecnica di missione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del DPP. Nel corso del 2015 l'attività è stata rivolta sia al consolidamento che allo sviluppo del sistema di Monitoraggio delle opere pubbliche (MOP) nell'ambito della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP). Nel 2016, si intende migliorare il sistema di rilevazione e di comunicazione con le amministrazioni soggette al monitoraggio, nonché continuare l'analisi qualitativa dei dati raccolti. L'obiettivo è di disporre di un set informativo completo ed integrato, sulla base del quale gli utenti potranno effettuare analisi utili alla valutazione circa la corretta allocazione e gestione delle

risorse finanziarie destinate ad opere pubbliche. La possibilità di effettuare analisi di questo tipo costituisce un fondamentale supporto decisionale in materia di finanza pubblica poiché consente, tra l'altro, di allocare verso progetti in fase avanzata di realizzazione risorse bloccate in bilancio. Il decreto legislativo 229/2011 attua, inoltre, il principio dell'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. Ciò è fattibile grazie all'interazione tra sistemi, che rilevano momenti o aspetti differenti della stessa opera, la cui interconnessione prima dell'adozione del decreto legislativo 229/2011 risultava impossibile. Al sistema di monitoraggio risultano iscritte circa 10 mila amministrazioni che hanno comunicato dati per quasi 100 mila opere, con un valore di circa 150 miliardi.

IV.2 LE DELEGHE PER IL COMPLETAMENTO DELLA REVISIONE DELLA STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO E PER IL RIORDINO DELLA DISCIPLINA PER LA GESTIONE DEL BILANCIO E IL POTENZIAMENTO DELLA FUNZIONE DEL BILANCIO DI CASSA (ARTICOLI 40 E 42)

Nel corso degli ultimi anni sono intervenute importanti innovazioni a livello sovranazionale⁹ in materia di regole fiscali che sul piano interno hanno determinato la modifica costituzionale operata con la legge 20 aprile 2012 n. 1, l'approvazione della successiva legge 24 dicembre 2012, n. 243 che disciplina l'attuazione del principio del pareggio di bilancio, previsto dal Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria e la novella della legge di contabilità e finanza pubblica per effetto del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, attuativo della direttiva 2011/85/UE sui requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri. Queste modifiche hanno richiesto diversi approfondimenti per garantire il pieno coordinamento con i principi e i criteri delle deleghe previste dalla legge 196/2009 sul completamento della revisione e della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40) e sul riordino della disciplina della gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articolo 42). Per questo motivo è stato più volte prorogato il termine per l'esercizio di tali deleghe. In particolare, di recente per effetto di quanto disposto dall'articolo 1, comma 2 della legge 22 gennaio 2016, n. 9, i termini per l'esercizio delle due deleghe sono stati prorogati al 15 febbraio 2016. Durante il 2015 si è proceduto ad elaborare materialmente i testi attuativi delle deleghe. Il 15 febbraio 2016 il Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento ha depositato presso le Camere gli schemi dei due decreti legislativi (Atto governo n. 264 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato e Atto Governo n. 265 - Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa), al

⁹ Si tratta dei Regolamenti UE n. 1173/2011, n. 1174/2011, n. 1175/2011, n. 1176/2011, n. 1177/2011 e la Direttiva n. 2011/85/UE (*c.d. six pack*), del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (*c.d. Fiscal Compact*) e dei Regolamenti UE n. 472/2013 e n. 473/2013 (*c.d. two pack*).

fine di acquisire sugli stessi il parere delle competenti Commissioni parlamentari. Nello specifico, le disposizioni contenute nello schema di decreto legislativo per il completamento della riforma della struttura del bilancio sono dirette ad assicurare una maggiore leggibilità e significatività del bilancio, la qualità dei dati di entrata e spesa; il rafforzamento del processo di programmazione finanziaria e del ruolo allocativo del bilancio, anche attraverso la messa a punto di un processo di revisione della spesa integrato nel ciclo del bilancio, e il potenziamento del monitoraggio sul raggiungimento degli obiettivi prefissati; la semplificazione delle procedure per i provvedimenti di variazione di bilancio in corso d'anno, tali da rendere più tempestiva la disponibilità delle risorse ai fini di una loro corretta gestione. In relazione a tali obiettivi il decreto prevede:

- la razionalizzazione delle unità di voto parlamentare (i “programmi” del bilancio dello Stato);
- l'introduzione delle “azioni” quali ulteriore articolazione dei programmi per rendere maggiormente leggibili le attività svolte, le politiche sottostanti e i servizi erogati;
- l'adozione di un piano dei conti integrato e, a fini conoscitivi, di un sistema di contabilità integrata economico-patrimoniale;
- la progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e la revisione del Conto riassuntivo del Tesoro, da pubblicare, in formato di tipo aperto, in apposita sezione del sito istituzionale del Ministero dell'economia e delle finanze;
- la revisione del ciclo di bilancio con un approccio top-down più stringente rispetto a quello attuale nel quale siano fissati all'inizio dell'anno gli obiettivi di spesa per Ministero che fissano i limiti entro i quali disporre la programmazione finanziaria e la definizione delle proposte per la manovra di finanza pubblica;
- il rafforzamento delle attività di monitoraggio delle misure di finanza pubblica adottate, attraverso la definizione di Accordi tra il Ministero dell'economia e delle finanze e gli altri Ministeri, e l'integrazione nel ciclo di bilancio di una attività continuativa e sistematica di analisi e valutazione della spesa che fornisca elementi conoscitivi per valutare le possibili scelte in relazione alle risorse necessarie per condurre l'azione pubblica, all'attuazione degli interventi proposti e ai risultati da questi attesi;
- l'ampliamento della flessibilità, sia in fase previsionale che gestionale, e lo snellimento delle relative procedure amministrative;
- l'iscrizione in bilancio fin dal 1° gennaio di risorse (entrate di scopo) che oggi sono assegnate ai Ministeri solo in corso di esercizio.

Lo schema di decreto legislativo sul riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa contiene norme che sono finalizzate a garantire: il potenziamento del 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; il rafforzamento della programmazione dei flussi di cassa, con conseguente miglioramento della gestione del fabbisogno e dei riflessi sulla dinamica del debito pubblico; la revisione e razionalizzazione, anche in termini quantitativi, del fenomeno dei residui di bilancio.

A tal fine si prevede:

- 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 esigibile) e l'adozione di interventi per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata;
- l'obbligo di predisposizione, per i responsabili della gestione dei programmi, di un cronoprogramma dei pagamenti in fase di formazione del bilancio di previsione (con conseguente potenziamento del ruolo programmatico del bilancio di cassa e maggiore tempestività dei pagamenti);
- la revisione dei criteri di mantenimento in bilancio dei residui passivi formati negli esercizi precedenti, prevedendone anche la rimodulazione con imputazioni alla competenza degli esercizi successivi in relazione alla previsione di effettiva erogazione delle risorse;
- la modifica dei termini di conservazione in bilancio delle disponibilità e dei residui passivi di alcune tipologie di spesa per le quali sono previste procedure particolarmente articolate;
- la pubblicazione, in un apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato, di un raccordo tra bilancio dello Stato e tesoreria statale, con l'obiettivo di fornire, in apposite tabelle, indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla Tesoreria sulle somme erogate dal bilancio e, quindi, sull'effettiva erogazione di risorse ai destinatari finali;
- 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 pagamenti.

Per alcune delle innovazioni recate dai due provvedimenti che risultano più complesse da un punto di vista applicativo o che coinvolgono più soggetti (quali ad esempio l'adozione della contabilità integrata, del piano dei conti integrato e la nuova nozione di impegno contabile) sono previsti specifici periodi di sperimentazione che consentiranno di valutare l'effettiva portata delle modifiche introdotte, nonché di disporre dei tempi necessari per l'adeguamento dei sistemi informativi di supporto ai processi interessati.

IV.3 L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 15 DELLA LEGGE N. 243/2012

Negli ultimi anni l'Italia ha rafforzato l'insieme delle regole e delle procedure che governano la condotta fiscale e la politica di bilancio. Con l'approvazione della Legge costituzionale n. 1/2012, il nostro Paese si è allineato alle disposizioni sovranazionali introducendo nell'ordinamento un principio di carattere generale, secondo il quale tutte le Amministrazioni Pubbliche devono assicurare l'equilibrio tra entrate e spese del bilancio e la sostenibilità del debito. La successiva legge n. 243/2012 ha dato attuazione al principio dell'equilibrio di bilancio, definito in termini strutturali, in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento sovranazionale, e con l'obbligo per le Amministrazioni Pubbliche di assicurare "almeno" il conseguimento dell'obiettivo di medio termine o comunque il rispetto del percorso di

avvicinamento programmato verso tale obiettivo. In particolare, l'articolo 15 della legge n. 243/2012 indica i contenuti della nuova legge di bilancio le cui modalità attuative dovranno essere definite con apposita legge dello Stato. Nella sua nuova struttura il documento contabile, a seguito della mancata riproposizione nel corpo dell'articolo 81 della Costituzione del previgente terzo comma relativo al divieto di introdurre con la legge di bilancio nuovi tributi e nuove spese, assume un carattere "sostanziale". In questo modo viene superato il tradizionale schema normativo in materia di finanza pubblica, prevedendo la confluenza del contenuto attuale della legge di stabilità nel disegno di legge di bilancio. Lo scopo è quello di rafforzare il ruolo allocativo del bilancio e concentrare l'attenzione del decisore politico sull'insieme delle entrate e delle spese pubbliche piuttosto che sulla loro variazione al margine. A tale proposito l'articolo 15 della legge n. 243 del 2012 prevede che il disegno di legge del nuovo bilancio sia articolato in due sezioni. La prima sezione è dedicata esclusivamente alle misure tese a realizzare gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nel Documento di Economia e Finanza e i loro eventuali aggiornamenti conseguenti ai mutamenti dello scenario economico. In altri termini questa sezione assorbe, in gran parte, l'attuale contenuto della legge di stabilità, con alcune rilevanti novità tra le quali la previsione che il livello del saldo netto da finanziare sia definito in termini non soltanto di competenza, come accade oggi, ma anche di cassa. La seconda sezione è, invece, dedicata alle previsioni di entrata e di spesa, espresse in termini di competenza e di cassa, formate sulla base della "legislazione vigente" e delle proposte di rimodulazioni da introdurre secondo le condizioni che dovranno essere opportunamente definiti. Per approfondire le tematiche e le modalità applicative della riforma prevista dall'articolo 15 della legge n. 243/2012 e al contempo, armonizzarne i contenuti con le disposizioni attuative delle deleghe per il completamento della riforma della struttura del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (trattate nel precedente paragrafo), nei primi mesi del 2015, si sono svolti presso la sede della Ragioneria generale dello Stato alcuni incontri informali. Nel corso di questi incontri, che hanno interessato le principali istituzioni operanti nel campo delle procedure parlamentari e di bilancio (Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, Presidenza della Repubblica, Corte dei conti, Ministero dell'economia e delle finanze e Ufficio parlamentare di bilancio) sono state, in particolare, analizzate le seguenti tematiche:

- entrata in vigore della riforma;
- integrazione in un unico documento dei disegni di legge di bilancio e del disegno di legge di stabilità;
- articolazione/presentazione di ciascuna delle due sezioni in cui si articola il nuovo bilancio;
- limiti e possibilità di compensazione tra le due sezioni della legge di bilancio e definizione degli strumenti a tutela degli stanziamenti di alcune tipologie di spesa per la cui variazione si rende necessario un'apposita modifica normativa;
- modalità di votazione della legge di bilancio;
- modalità di copertura della legge di bilancio e/o coerenza con il vincolo programmatico;
- relazione tecnica al bilancio;
- possibili riflessi sulle procedure parlamentari;

- limiti e margini di flessibilità in sede di formazione del disegno di legge di bilancio, modalità di rappresentazione delle variazioni apportate alla legislazione vigente, possibili riflessi sulla flessibilità di bilancio in corso di esercizio e strumenti per il suo esercizio;
- contenuti e limiti della legge di assestamento.

A margine di tale attività istruttoria nei mesi di giugno, luglio e agosto 2015 si sono tenute presso le Commissioni bilancio riunite della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica delle indagini conoscitive per approfondire, in particolare, i risvolti sulle prospettive di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio. Sono stati auditi nell'ordine i rappresentanti della Corte dei conti, dell'Ufficio Parlamentare di bilancio, dell'Istat, della Ragioneria generale dello Stato e il Ministro dell'economia e delle finanze¹⁰. Gli elementi e gli spunti di riflessione emersi nel corso delle riunioni informali e delle audizioni costituiranno la base per la stesura del testo del disegno di legge attuativo dell'articolo 15 della legge n. 243/2012.

¹⁰ I testi di tali audizioni sono pubblicati sul sito internet della Camera dei deputati al seguente link: http://www.camera.it/leg17/1102?id_commissione=05&shadow_organoparlamentare=2079&sesezione=commissioni&tipoDoc=elencoResoconti&idLegislatura=17&tipoElenco=indaginiConoscitiveCronologico&calendarario=false&breve=c05_strumenti&scheda=true

e sul sito internet del Senato della Repubblica al seguente link:

<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/ProcANL/ProcANLScheda32953.htm>

A conclusione delle audizioni le Commissioni bilancio della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica rispettivamente nelle sedute del 10 novembre 2015 e del 10 febbraio 2016 hanno approvato un documento conclusivo disponibile ai suddetti indirizzi internet.

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: 2240-0702