

Allegato I

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

PAGINA BIANCA

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 (DEF), 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 ed 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 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 deve dar conto dello stato di attuazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli altri enti territoriali, come stabilito dalla lettera b) del comma 2 dell'articolo 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, sostituito dall'articolo 2, comma 6, lettera b), della legge n. 196/2009.

Il presente rapporto riguarda gli atti e le azioni poste in essere nel corso dell'anno 2011. In taluni casi vengono riportate alcune attività realizzate nei primi mesi del 2012. Di queste ultime si darà pieno conto nel rapporto che verrà presentato il prossimo anno.

Nelle premesse del rapporto dello scorso anno, il 2010 era stato definito come: "un anno di transizione e di sperimentazione delle novità introdotte dalla legge di riforma". Ciò era conseguenza non soltanto di una precisa scelta del legislatore, che in determinati casi aveva stabilito l'applicabilità al solo 2010 di alcuni istituti, ma anche degli eventi contingenti legati alla crisi economico-finanziaria ed alla necessità di riformare in modo significativo la legge 196 per adeguarla alle nuove regole europee relative alla programmazione finanziaria e di bilancio (cosiddetto "semestre europeo").

Nel 2011 è stato realizzato tale processo di modifica della legge di contabilità e finanza pubblica con l'approvazione della legge 7 aprile 2011, n. 39 "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 12 aprile del 2011. In conseguenza di ciò, nel mese di aprile del 2011 è stato avviato il nuovo ciclo della programmazione economico-finanziaria e di bilancio, previsto dal novellato articolo 7, con la presentazione al Parlamento dello schema del Documento di economia e finanza. Lo stesso spirito riformatore della legislazione in materia di contabilità pubblica è quindi proseguito nel corso dell'anno con la presentazione al Parlamento di una proposta di legge costituzionale finalizzata all'introduzione, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, del principio del "pareggio di bilancio" nella Carta Costituzionale. Come è noto, la proposta di legge è stata approvata, in prima deliberazione, dalla Camera dei deputati il 30 novembre 2011 e dal Senato della Repubblica il successivo 15 dicembre. Essa, oltre a modificare gli articoli 81, 97, 117 e 119, disciplina (art. 5) i contenuti della legge di contabilità oggetto di approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Tale legge dovrà essere approvata entro il 28 febbraio 2013.

Allo stesso tempo l'acuirsi della crisi nel corso del 2011 ha determinato la decisione del Governo di procedere nella seconda metà dell'anno all'emanazione di tre decreti-legge finalizzati alla stabilizzazione finanziaria. Si tratta, come è noto, del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, "Disposizioni urgenti per la

¹ Il 1 dicembre 2010 veniva presentato alla Camera dei deputati il disegno di legge AC 3921 "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri".

stabilizzazione finanziaria”, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, “Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo” e, infine, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, “Disposizioni urgenti per la crescita l’equità e il consolidamento dei conti pubblici”. Di tali eventi contingenti, nonché del processo di riforma di cui sopra, si deve necessariamente tener conto nella valutazione sulle modalità di attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica durante l’anno appena trascorso.

Nell’ambito della realizzazione della legge n. 196/2009, nel corso del 2011 è stata data attuazione a numerose deleghe previste dalla normativa in questione. In particolare, in esecuzione dell’articolo 2, comma 1, della legge n. 196/2009, è stato emanato il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, “Disposizioni recanti attuazione dell’articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 145 del 24 giugno 2011.

Successivamente, per la realizzazione della delega contenuta nell’articolo 2, comma 2, lettera b), della legge 5 maggio 2009, n. 42, è stato emanato il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 26 luglio 2011. Tale decreto ha la finalità di rendere i bilanci degli enti territoriali, ivi compresi i conti del settore sanitario, omogenei e confrontabili tra loro, anche ai fini del consolidamento con i bilanci delle altre amministrazioni pubbliche.

In attuazione della delega ex articolo 30 sono stati emanati, alla fine del 2011, due decreti legislativi: a) il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 228 (Attuazione dell’articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 6 febbraio 2012, n. 30; b) il decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229 (Attuazione dell’articolo 30, comma 9, lettere e), f) e g), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di procedure di monitoraggio sullo stato di attuazione delle opere pubbliche, di verifica dell’utilizzo dei finanziamenti nei tempi previsti e costituzione del Fondo opere e del Fondo progetti), anch’esso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 6 febbraio 2012, n. 30.

Infine, con riferimento all’articolo 49, è stato emanato il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 179 del 3 agosto 2011 relativo alla riforma ed il potenziamento dei controlli di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa.

Allo stesso tempo, nel corso del 2011, è stato riavviato il processo di potenziamento del bilancio di cassa adattando il periodo di sperimentazione alle modifiche effettuate all’articolo 42.

Il presente Rapporto da conto di tutte queste modifiche normative. Contemporaneamente in esso si illustra il processo d’avvio dell’attività dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa delle Amministrazioni centrali finalizzati ad una migliore allocazione ed un più efficiente utilizzo delle risorse finanziarie pubbliche.

Numerosi sforzi sono stati compiuti, infine, dall’Amministrazione, ed in particolare dal Ministero dell’economia e delle finanze, per riempire sempre più di contenuti quei principi di trasparenza ed informazione sui vari documenti contabili previsti in più punti della legge 196/2009. Si è trattato di un rilevante impegno di modificazione della struttura degli stessi documenti, di adeguamento delle banche dati, di implementazione dei sistemi informativi e dei meccanismi di monitoraggio dei flussi contabili. Di tutto ciò si dà compiuta descrizione nel documento che segue.

Il presente Rapporto si compone di sei parti.

Nella prima (Il Governo Unitario della finanza pubblica) si dà conto dell'attività finalizzata all'emanazione dei decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche (enti territoriali e altri enti pubblici). Si espongono le attività svolte in sede di attuazione della legge n. 196/09, articolo 7, per quanto attiene ai criteri di predisposizione dei principali strumenti di programmazione. Si individuano gli aspetti salienti e la struttura del nuovo Documento di economia e finanze, con le corredate relazioni programmatiche sulle spese di investimento per ciascuna missione di spesa del bilancio dello Stato e quelle sullo stato di attuazione delle relative leggi pluriennali. Vengono analizzati gli atti e le attività poste in essere nel 2011 e diretti alla costituzione di una banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), contenente i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, le operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione concreta della legge di contabilità e finanza pubblica. In particolare, sono riportate le informazioni relative all'istituzione, alle modalità di funzionamento e di alimentazione della banca dati, alle modalità di accesso ai dati da parte delle pubbliche amministrazioni coinvolte. Sono quindi riportate le iniziative adottate nel corso del 2011 dal Ministero dell'economia e delle finanze per garantire l'accessibilità dei contenuti della manovra di finanza pubblica e migliorare il regime di pubblicità ad essi riservato, così come previsto dall'articolo 6, comma 2, legge n. 196 del 2009.

Nella seconda parte si relaziona sulle novità ed i criteri di predisposizione della manovra di finanza pubblica, del rendiconto generale dello stato e sulla flessibilità nella gestione di bilancio. Si analizzano gli aspetti innovativi della nota integrativa al Rendiconto Generale dello Stato, l'"Eco rendiconto" ecc.

Nella terza parte si dà conto delle attività poste in essere a seguito dell'istituzionalizzazione del processo di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali. Questa attività, ai sensi della legge n. 196, deve realizzarsi attraverso la collaborazione del Ministero dell'economia e delle finanze e delle amministrazioni centrali dello Stato. Detta collaborazione trova attuazione nell'ambito dei Nuclei di analisi e valutazione della spesa.

Nella quarta parte vengono rendicontate le attività dirette a rafforzare le procedure di controllo e monitoraggio dei conti pubblici. Si analizza lo stato di attuazione dell'articolo 17 in materia di coperture finanziarie delle leggi. In particolare, si approfondisce l'esame della modalità di definizione della clausola di monitoraggio e salvaguardia (commi 1 e 12), nonché delle tecniche di redazione della relazione tecnica. Per quanto riguarda l'articolo 14, comma 2, si definiscono le modalità di acquisizione dei dati relativi al partenariato pubblico privato.

Nella quinta parte si esaminano gli atti e le attività poste in essere in attuazione degli articoli 44, 46 e 47, in materia di Tesoreria degli enti pubblici e programmazione dei flussi di cassa.

Nella sesta ed ultima parte, si evidenzia lo stato di attuazione di cinque delle sette deleghe legislative contenute nella legge n. 196/2009 (art. 30 commi 8 e 9; art. 42; art. 49; art. 40 comma 2 lettera b; art. 30). Le deleghe sull'armonizzazione dei bilanci pubblici, come già ricordato, sono oggetto di trattazione separata nella prima parte del Rapporto.

PAGINA BIANCA

INDICE DELL'ALLEGATO I

<p>I. IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA</p> <p style="padding-left: 20px;">I.1 L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche</p> <p style="padding-left: 40px;">L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche non territoriali</p> <p style="padding-left: 40px;">L'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche territoriali</p> <p style="padding-left: 20px;">I.2 Il nuovo ciclo e gli strumenti della programmazione finanziaria</p> <p style="padding-left: 20px;">I.3 Realizzazione di una procedura per l'acquisizione e la gestione dei dati relativi al monitoraggio dello stato di attuazione delle leggi pluriennali. Ricognizione dei contributi pluriennali iscritti nel bilancio dello Stato</p> <p style="padding-left: 20px;">I.4 La banca dati unitaria delle amministrazioni pubbliche</p> <p style="padding-left: 20px;">I.5 Accesso alle banche dati e pubblicità di elementi informativi ex articolo 6</p>	<p>Pag. 299</p>
<p>II. LA MANOVRA DI FINANZA PUBBLICA ED IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO</p> <p style="padding-left: 20px;">II.1 La legge di stabilità</p> <p style="padding-left: 20px;">II.2 La legge di bilancio, l'assestamento e la flessibilità nella gestione</p> <p style="padding-left: 20px;">II.3 Le note integrative del bilancio di previsione 2012-2014</p> <p style="padding-left: 20px;">II.4 Revisione dei programmi</p> <p style="padding-left: 20px;">II.5 Classificazione COFOG ai sensi degli articoli 21 e 25 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009</p>	<p>» 314</p>

II.6	Il budget triennale 2012-2014	
II.7	Il rendiconto generale dello Stato	
II.8	Rilevazione integrata degli anni persona a consuntivo, rendiconto economico 2011 e riconciliazione	
II.9	Note integrative al rendiconto generale dello Stato	
II.10	L'« Eco rendiconto »	
III.	ANALISI E VALUTAZIONE DELLA SPESA	» 327
III.1	Ruoli e compiti dell'attività di analisi e valutazione della spesa	
III.2	Ulteriori disposizioni normative in materia di analisi e valutazione della spesa	
III.3	Il programma di lavoro dei nuclei di analisi e valutazione della spesa	
	Ministero dell'economia e delle finanze	
	Ministero dello sviluppo economico	
	Ministero del lavoro e delle politiche sociali	
	Ministero della giustizia	
	Ministero degli affari esteri	
	Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
	Ministero dell'interno	
	Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	
	Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	
	Ministero della difesa	
	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	
	Ministero per i beni e le attività culturali	
	Ministero della salute	
III.4	Approfondimenti di alcune tematiche relative all'attività di analisi e valutazione della spesa	
IV.	IL CONTROLLO E MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI	» 349
IV.1	Le relazioni ed i rapporti di monitoraggio da parte del MEF	
IV.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	

IV.3	La definizione della codificazione, le modalità e i tempi per la trasmissione dei dati di incassi e pagamenti effettuati da parte delle amministrazioni e la soppressione della trasmissione dei dati trimestrali di cassa	
IV.4	Gli adempimenti di cui all'articolo 48 della legge n. 196/2009	
IV.5	La copertura finanziaria delle leggi (relazione tecnica, clausola di monitoraggio e salvaguardia, eccetera)	
V.	LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA	» 353
V.1	La definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi (articolo 44)	
V.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)	
V.3	La programmazione finanziaria (articolo 46)	
VI.	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE DELEGHE LEGISLATIVE	» 356
VI.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) Decreto legislativo n. 228/2011 – attuazione articolo 30, comma 9, lettera <i>a)</i> , <i>b)</i> , <i>c)</i> , <i>d)</i> Decreto legislativo n. 229/2011 – attuazione articolo 30, comma 9, lettera <i>e)</i> , <i>f)</i> , <i>g)</i>	
VI.2	La delega al Governo per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articolo 42)	
VI.3	La delega per la riforma ed il potenziamento del controllo di ragioneria e del programma di analisi e valutazione della spesa (articolo 49)	
VI.4	La delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. L'applicazione di tetti alla spesa complessiva (articolo 40, comma 2, lettera <i>h)</i>)	
VI.5	La delega al Governo per l'adozione in un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria (articolo 50)	

ALLEGATI	»	363
ALLEGATO 1: CONVENZIONE PER LA GESTIONE DEL CONTO INTRATTENUTO DAL TESORO PRESSO LA BANCA D'ITALIA PER IL SERVIZIO DI TESORERIA E DEI CONTI AD ESSO ASSIMILABILI ..	»	365
ALLEGATO 2: DECRETO MINISTERIALE ATTUATIVO DELLA CON- VENZIONE MEF-BANCA D'ITALIA	»	373
ALLEGATO 3: AGGIORNAMENTO DELLA CONVENZIONE CON LE POSTE ITALIANE SPA, IN MATERIA DI TESORERIA	»	377
ALLEGATO 4: PROTOCOLLO D'INTESA PER LA DISCIPLINA DELLE NUOVE MODALITÀ DI GESTIONE DEI FLUSSI RELATIVI AL CONTO CORRENTE DI TESORERIA N. 29814 INTESTATO ALLA CASSA DEPOSITI E PRESTITI SPA	»	385
ALLEGATO 5: DECRETO DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE EX ARTICOLO 42, COMMA 2, DELLA LEGGE 196 DEL 2009	»	389

I. IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA

I.1 L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE NON TERRITORIALI

Il conseguimento dell'armonizzazione nel 2011 si è concretizzato con l'attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 196/2009 recanti, tra l'altro, la definizione di nuovi principi contabili e l'armonizzazione dei bilanci pubblici alla luce anche delle decisioni assunte in materia di federalismo.

Sullo svolgimento del percorso portato avanti nel 2011 si forniscono gli elementi che seguono.

Come è noto, il termine per l'emanazione dei decreti legislativi inizialmente fissato al 31 dicembre 2010 è stato prorogato, dall'art. 1, comma 2, della L. 163/2010, al 31 maggio 2011.

I lavori del Comitato per i principi contabili delle pubbliche amministrazioni, istituito ai fini della predisposizione dei decreti legislativi, si sono conclusi nel marzo del 2011 con il recepimento della bozza di documento predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato come schema base per l'attuazione delle deleghe.

Dall'aprile del 2011 è stata svolta l'attività propedeutica all'emanazione degli schemi di due decreti legislativi proposti contenenti uno l'attuazione dei principi e criteri direttivi di cui alle lettere a), b), c), d), f); l'altro l'attuazione del criterio di cui alla lettera e).

In particolare, sono stati predisposti, oltre ai testi da diramare alle Amministrazioni interessate, anche le relazioni di rito (AIR, ATN, relazione illustrativa e tecnica). Successivamente al varo, da parte del Consiglio dei Ministri, del primo schema è iniziata l'attività di interlocuzione con il Parlamento, in particolare con le Commissioni parlamentari competenti per materia che si è conclusa con l'emanazione del Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 avente ad oggetto "*Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili*" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 24 giugno 2011, n. 145.

I principi e criteri direttivi di cui alla lettera e): "*adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema tipo definito dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con i Ministri interessati*" contenuti nel secondo dei due schemi proposti, non varato dal Consiglio dei Ministri, hanno visto poi il loro inserimento all'articolo 17 del decreto legislativo n. 91/2011, in ossequio all'osservazione formulata dalle Commissioni parlamentari competenti nel parere dalle stesse espresso.

Ovviamente, il decreto legislativo è solo un primo passo verso l'armonizzazione dei sistemi contabili, infatti, questa potrà essere raggiunta solo con l'adozione dei decreti attuativi.

Per quanto riguarda tali decreti attuativi, le attività sono in pieno svolgimento. Giova segnalare che per la problematicità dell'attuazione del decreto legislativo tutte le scadenze ivi previste sono state prorogate al 31 dicembre 2012 dal decreto legge 29 dicembre 2011, n. 216 convertito con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14.

Si riassumono qui di seguito le principali iniziative attualmente in corso per l'adozione dei citati decreti attuativi.

Nel settembre del 2010 è stato formato uno specifico gruppo di lavoro interistituzionale deputato alla predisposizione del comune piano dei conti integrato previsto dal Titolo II del decreto legislativo n. 91/2011. Tale gruppo, che ha visto coinvolti, per tutto il 2011, interlocutori interni ed esterni allo stesso Ministero dell'economia nella disamina delle problematiche esistenti ha puntato alla realizzazione di un ambizioso progetto di redazione di un piano dei conti integrato che, tenendo conto delle peculiarità della contabilità finanziaria italiana, nonché delle esperienze fatte nel suo ambito (tra le quali, la principale, è il Siope), facesse proprie le esigenze della contabilità economico-patrimoniale, cui la stessa legge n. 196/2009 fa riferimento.

Il Gruppo di lavoro, anche attraverso l'interlocuzione costante tra il Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche e la Commissione tecnica paritetica per il federalismo fiscale (COPAFF), sta realizzando un sistema pensato per l'insieme delle amministrazioni pubbliche, con ciò attivando un dialogo costante tra tutti i soggetti direttamente coinvolti nel progetto e quelli potenzialmente interessati dallo stesso. A tal fine, è stato realizzato un coordinamento tecnico tra diversi tavoli di attuazione della legge n. 196/2009 e della legge n. 42/2009, mediante apposite attività di coordinamento e confronto con gli Enti territoriali, effettuate in collaborazione con la COPAFF.

Nell'ambito della collaborazione con il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca per l'attuazione delle disposizioni di cui alla legge n. 240/2010, è stato condiviso lo schema del piano dei conti predisposto nell'ambito del Comitato per i principi contabili, ai fini di una sua utilizzazione secondo la delega della suddetta legge per l'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale nelle università, per assicurarne la coerenza ai fini del consolidamento dei conti pubblici. Sono in corso ulteriori collaborazioni per l'individuazione di schemi di bilancio per missioni e programmi, anch'essi coerenti con il quadro definito nell'ambito del bilancio dello Stato.

Il complesso dei lavori di collaborazione e di coordinamento tra i vari tavoli che stanno operando nell'ambito delle tematiche dell'armonizzazione mira a definire un quadro univoco di rappresentazione dei bilanci, sia attraverso gli schemi di bilancio che attraverso i piani dei conti nelle versioni previste a seconda delle diverse tipologie di contabilità adottate dagli enti. In questo modo è stato possibile definire schemi di bilancio pienamente coerenti con il piano dei conti integrato, attraverso l'individuazione di voci del bilancio che costituiscono aggregazioni del piano dei conti di riferimento.

È stato formulato uno schema di piano dei conti complessivo (piano finanziario, conto economico, stato patrimoniale) dal quale derivano gli specifici piani dei conti che devono essere utilizzati dagli enti territoriali interessati dalla sperimentazione prevista dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118 "*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*", e dal citato decreto legislativo n. 91 del 31 maggio 2011.

È stata, inoltre, avviata la definizione delle regole di integrazione sottogiacenti l'architettura contabile complessiva in collaborazione con uno specifico gruppo di lavoro

incaricato dell'espletamento di taluni compiti previsti dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, tra i quali la revisione delle disposizioni di cui al D.P.R. 17 febbraio 2003, n. 97.

Il coordinamento dei lavori complessivamente in atto è teso a creare un sistema di bilanci armonizzato per tutte le amministrazioni pubbliche che costituisca anche la base per la definizione di un sistema di statistiche di finanza pubblica il più possibile armonizzato a livello nazionale, in risposta alle richieste che a tal riguardo sono state avanzate all'Italia dalla Commissione Europea e dal Fondo monetario Internazionale.

L'ARMONIZZAZIONE DEGLI SCHEMI CONTABILI E DEGLI SCHEMI DI BILANCIO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE TERRITORIALI

Il processo di riforma degli ordinamenti contabili degli enti territoriali sta proseguendo a ritmo serrato.

Nel corso del 2011, attraverso l'emanazione dei seguenti decreti, sono stati conseguiti tutti gli obiettivi prefissati dal percorso tracciato dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, come emendata dall'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196:

- A. decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 “*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*”;
- B. decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011 “*Sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118*”;
- C. decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011 “*Individuazione delle amministrazioni che partecipano alla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, di cui all'articolo 36 del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118*”.

L'emanazione di tali decreti ha richiesto un'intensa attività da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per garantire:

- il coordinamento dell'attività del “*gruppo di lavoro bilanci*”, costituito nell'ambito della COPAFF, che ha provveduto alla predisposizione dei tre schemi di decreto, completi dei relativi allegati. La composizione del gruppo di lavoro, costituito da rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, del Ministero dell'interno, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero della salute, dell'ISTAT, della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, dell'UPI dell'ANCI, dei dottori commercialisti e dell'ABI, ha garantito l'individuazione e la condivisione, anche a livello tecnico, di soluzioni metodologiche e procedurali che soddisfano le esigenze della finanza pubblica salvaguardando, al contempo, l'attività gestionale degli enti;
- la partecipazione alle riunioni tecniche/politiche della Conferenza unificata ai fini del conseguimento delle necessarie Intese;
- l'assistenza alle Commissioni parlamentari competenti, attraverso pareri e audizioni, ai fini della formulazione dei pareri previsti dall'articolo 2, comma 3, della legge n. 42 del 2009 e dall'articolo 36 del decreto legislativo n. 118 del 2009;
- la realizzazione di un sito internet (info.arconet@tesoro.it) e di una casella di posta elettronica dedicati alla sperimentazione (www.arconet.rgs.tesoro.it) per

garantire assistenza e supporto agli enti sperimentatori e favorire la conoscenza dei contenuti della sperimentazione.

- A. Il decreto legislativo n. 118 del 2011 ha definito la disciplina generale della riforma contabile di regioni, città metropolitane, province e comuni, altri enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, enti strumentali delle regioni e degli enti locali, rinviandone la definizione puntuale a successivi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri di disciplina di una sperimentazione biennale.

In particolare, il titolo II del decreto definisce i principi contabili comuni, nonché i criteri diretti a disciplinare le modalità di redazione e di consolidamento dei bilanci da parte degli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale. La previsione di una sperimentazione biennale consente di attuare un innovativo procedimento "*bottom up*" di individuazione dei contenuti di dettaglio della riforma contabile, attraverso:

1. la definizione della disciplina della sperimentazione biennale;
2. la sperimentazione di tale disciplina, anche in deroga alle vigenti discipline contabili, da parte di un numero limitato di amministrazioni territoriali individuate in considerazione della collocazione geografica e della dimensione demografica;
3. la definizione della disciplina definitiva sulla base dei risultati della sperimentazione, in vigore dal 2014 per tutte le amministrazioni soggette al decreto, attraverso i decreti legislativi integrativi e correttivi previsti dall'articolo 2, comma 7, della legge n. 42 del 2009.

In particolare, per gli enti che già adottano la contabilità finanziaria, il decreto prevede:

1. l'affiancamento, a fini conoscitivi, della contabilità economico patrimoniale, cui è affidato il compito di rilevare i ricavi ed i costi della gestione al fine di rappresentare le "risorse economiche" acquisite ed utilizzate nel corso di un esercizio, di partecipare alla costruzione del conto del patrimonio, rilevando, in particolare, le variazioni del patrimonio dell'ente che costituiscono un fondamentale indicatore dei risultati della gestione, di permettere l'elaborazione del bilancio consolidato di ciascuna amministrazione pubblica con i propri enti e organismi strumentali, aziende, società e altri organismi controllati. Alla contabilità finanziaria risulta invece confermato il ruolo di sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione;
2. l'adozione di un comune piano dei conti integrato che garantisca la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale, nonché di comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e di comuni schemi di bilancio consolidato con i relativi enti ed organismi strumentali, aziende, società e altri organismi controllati, che garantiscano la raccordabilità con i sistemi contabili previsti in ambito comunitario;
3. l'articolazione degli schemi di bilancio dal lato della spesa in missioni (le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dalle amministrazioni utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate),

programmi (aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni), macroaggregati (articolazione dei programmi, secondo la natura economica della spesa), e dal lato delle entrate in titoli, tipologie e categorie. L'unità di voto per l'approvazione dei bilanci è costituita, rispettivamente, dai programmi e dalle tipologie;

4. l'introduzione dell'obbligo, per tutti gli enti, di conformare la propria gestione a principi contabili generali e applicati comuni per tutti gli enti, che garantiscano l'effettiva armonizzazione delle modalità di contabilizzazione, registrazione e rappresentazione contabile delle singole operazioni gestionali. I principi contabili generali sono definiti nel decreto sulla base di una ricognizione dei principi già in essere presso le amministrazioni pubbliche, con l'esclusione del principio contabile generale della competenza finanziaria, per il quale, al fine di potenziarne la funzione, il decreto propone una nuova formulazione, fondata sulla distinzione di tre differenti momenti nella vita delle obbligazioni: la nascita, l'esigibilità (che è la fase in cui il debito/credito pecuniario diventa effettivo) e l'estinzione. La nuova configurazione del principio, prevedendo che la registrazione delle operazioni gestionali sia sempre effettuata nell'esercizio in cui nasce l'obbligazione giuridicamente perfezionata attiva o passiva, mentre l'imputazione contabile delle entrate e delle spese è effettuata all'esercizio in cui la relativa obbligazione viene a scadenza, in modo di rafforzare la funzione programmatica del bilancio, favorisce la modulazione dei debiti finanziari secondo gli effettivi fabbisogni degli enti, avvicina la competenza finanziaria alla competenza economica, impedisce l'accertamento di entrate future e l'impegno di obbligazioni inesistenti, e rende possibile conoscere, attraverso i bilanci, i debiti effettivi degli enti. Il principio richiama testualmente, per l'attività d'investimento, l'inderogabile esigenza di garantire, al momento dell'attivazione del primo impegno di spesa, la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa e ribadisce che in sede di monitoraggio degli equilibri di bilancio, e di assestamento generale, occorre dare atto del rispetto di tali equilibri per la gestione di competenza, per la gestione residui, nonché nell'ambito del sistema di bilancio a livello pluriennale autorizzatorio per le annualità successive;
5. l'adozione di un piano degli indicatori e dei risultati attesi semplici, misurabili e direttamente riferiti ai programmi di bilancio, da applicare omogeneamente negli enti territoriali al fine di consentire la costruzione di benchmark di efficienza e appropriatezza confrontabili, per rispondere alle pressanti richieste di controllo della spesa pubblica da parte dell'opinione pubblica, che è sempre più attenta alle modalità di utilizzo delle risorse;
6. la previsione di scadenze omogenee per la presentazione dei diversi documenti contabili (bilancio di previsione, budget economico, rendiconto e bilancio consolidato).

Per gli enti che adottano solo la contabilità patrimoniale il decreto si limita a prevedere l'adozione dei principi civilistici e una riclassificazione (cd. tassonomia) dei dati di cassa che consenta il confronto con i corrispondenti dati degli enti in contabilità finanziaria.

Per non appesantire la gestione degli enti, la tassonomia, prevista anche per gli enti sanitari, sarà attuata attraverso:

- la rilevazione SIOPE di cui all'articolo 14, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;
- l'elaborazione di un apposito prospetto concernente la ripartizione della propria spesa per missioni e programmi, accompagnata dalla corrispondente classificazione secondo la nomenclatura COFOG di secondo livello, allegato al budget ed al bilancio di esercizio.

Il decreto individua, inoltre, il sistema contabile delle istituzioni di cui all'articolo 114 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e degli altri organismi strumentali di Regioni ed enti locali, che non potrà più essere diverso da quello dell'ente di appartenenza, rendendo così possibile l'aggregazione del bilancio dell'ente con quelli delle sue articolazioni organizzative dotate di autonomia gestionale e contabile (c.d. organismi strumentali), e l'elaborazione di un rendiconto generale riferito a tutte le operazioni svolte dall'ente nel suo complesso.

L'ambito di applicazione del decreto, individuato in accordo con il Comitato dei principi contabili delle amministrazioni pubbliche, 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 isolane, unioni di comuni e consorzi di enti locali) e dai loro enti e organismi strumentali. Per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano l'articolo 35-bis del decreto prevede l'obbligo di adeguamento degli ordinamenti contabili e quelli degli enti locali dei loro territori, in conformità ai propri statuti di autonomia e delle relative norme di attuazione, secondo le procedure previste dall'articolo 27 della legge n. 42/2009.

- B. Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011 ha disciplinato le modalità di attuazione della sperimentazione biennale prevista dall'articolo 36 del decreto legislativo n. 118 del 2011. Il decreto, caratterizzato da una corposa documentazione allegata, ha puntualmente individuato i contenuti della riforma contabile attraverso la definizione:
1. del principio generale della competenza finanziaria (potenziata) riportato nell'allegato n. 1;
 2. di regole di dettaglio puntuali per l'applicazione della contabilità finanziaria riportate nell'allegato n. 2 Principio contabile applicato della contabilità finanziaria. In particolare, sono state definite le modalità applicative della nuova configurazione della competenza finanziaria, omogeneizzando i concetti di impegno e di accertamento, e garantendo medesimi comportamenti da parte di tutti gli operatori. Tale finalità è stata perseguita anche attraverso esempi concreti con riferimento alle fattispecie più complesse (ad esempio registrazione di spese di investimento finanziate con forme di finanziamento flessibili);
 3. di regole di dettaglio puntuali per l'applicazione della contabilità economico-patrimoniale derivata dalla contabilità finanziaria, riportate nell'allegato n. 3 Principio contabile applicato della contabilità economico-patrimoniale;
 4. del piano dei conti integrato delle Regioni e degli enti regionali (allegato n. 5) e degli enti locali (allegato n. 6) costituito per entrambi dall'elenco delle