
SOMMARIO

ALLEGATO I. Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica	<i>Pag.</i>	5
ALLEGATO II. Relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate	»	25
ALLEGATO III. Relazione sullo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra	»	93
ALLEGATO IV. Le spese dello Stato nelle regioni e nelle province autonome	»	121
ALLEGATO V. Relazione sui fabbisogni annuali di beni e servizi della pubblica amministrazione e sui risparmi conseguiti con il sistema delle convenzioni Consip	»	131
ALLEGATO VI. Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020	»	149

PAGINA BIANCA

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, un rapporto sullo stato di attuazione della medesima legge con particolare riferimento alle attività volte alla realizzazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato e dei bilanci delle altre Amministrazioni pubbliche.

Il presente rapporto tratta gli adempimenti attuativi connessi alla riforma del bilancio dello Stato (deleghe articolo 40, e articolo 42 della legge 196/2009) che sono ancora in itinere, in considerazione del fatto che gli altri aspetti della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica e, in particolare quelli previsti con le altre deleghe contenute nella legge 196/2009, sono stati sostanzialmente realizzati. Con riferimento all'anno 2018 e ai primi tre mesi del 2019, sono illustrate le innovazioni introdotte con i provvedimenti correttivi del decreto legislativo 12 maggio 2016 n. 90 (attuativo della delega prevista dall'articolo 40 della legge 196/2009 in materia di revisione della struttura del bilancio dello Stato) e del decreto legislativo 12 maggio 2016 n. 93 (attuativo della delega prevista all'articolo 42 della legge 196/2009 in materia di potenziamento della funzione di cassa del bilancio dello Stato). Sono, inoltre, descritte le attività realizzate in materia di armonizzazione contabile degli enti non territoriali.

Per le attività e gli adempimenti attuativi della legge di contabilità e finanza pubblica svolti negli anni scorsi si rinvia alle precedenti versioni del rapporto.

PAGINA BIANCA

INDICE

I. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLA CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA.....	11
I.1 Il decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29.....	11
I.2 L'accertamento qualificato.....	14
I.3 L'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato.....	17
I.4 Il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116.....	19
I.5 Le innovazioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti non territoriali.....	23

PAGINA BIANCA

I. LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLA CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA

I.1 IL DECRETO LEGISLATIVO 16 MARZO 2018, N. 29

L'articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 aveva previsto la delega¹ al Governo per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa. La delega in questione è stata esercitata con il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93. Su tale provvedimento è intervenuto successivamente il decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29² che ha introdotto modifiche correttive e integrative anche alla luce delle informazioni e delle prime risultanze derivanti dalla sperimentazione³ per l'applicazione del nuovo concetto di impegno contabile, in base al quale l'obbligazione giuridicamente perfezionata è imputata contabilmente agli esercizi in cui diventa esigibile (c.d. impegno pluriennale ad esigibilità), che è entrato in vigore il 1° gennaio 2019.

Di seguito si riportano le principali integrazioni dell'decreto correttivo.

Potenziamento del bilancio di cassa. È integrata la disciplina prevista dal decreto legislativo 93/2016 in relazione alla nuova definizione di impegno contabile. In particolare, l'integrazione, che interviene sull'articolo 34 della legge di contabilità e finanza pubblica⁴, intende assicurare che la copertura finanziaria degli impegni di spesa sia intesa non solo in termini di "competenza" ma anche con riferimento alla "cassa", almeno per la prima annualità del bilancio, mentre per gli anni successivi, la spesa deve comunque trovare realizzazione nei limiti del piano dei pagamenti

¹ Si ricorda che l'articolo 1, comma 5, della legge 23 giugno 2014, n. 89, conteneva una delega al Governo per emanare uno o più decreti di riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa, ferma restando la redazione anche in termini di competenza, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

² Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 80 del 6 aprile 2018.

³ La sperimentazione, prevista dall'articolo 9, comma 4 del decreto legislativo 93/2016, aveva una durata inizialmente stabilita in 12 mesi e successivamente prorogata a 24 mesi, per effetto di quanto disposto dall'articolo 6, comma 2, lettera b) del decreto legge 16 ottobre 2017, n.148. Gli esiti di tale sperimentazione saranno oggetto di uno specifico e dettagliato Rapporto da presentare alle Commissioni parlamentari competenti per materia ed alla Corte dei Conti.

⁴ L'articolo così come sostituito dall'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93 e modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29, ha acquisito piena efficacia a decorrere dal 1 gennaio del 2019.

contenuto nell'apposito "cronoprogramma"⁵. Con le circolari della Ragioneria generale dello Stato n. 34 del 13 dicembre 2018⁶ e n. 2 dell'8 febbraio 2019⁷ sono state fornite le prime indicazioni operative in materia di impegni pluriennali ad esigibilità.

Introduzione di una specifica disciplina per l'“impegno di spesa delegata”. Nel caso di spesa da demandarsi a funzionari o commissari delegati, il soggetto che assume l'impegno di spesa (l'amministrazione) non coincide con il soggetto deputato alla spesa (funzionario delegato) che materialmente assume e programma le obbligazioni. Con le modifiche apportate, ciascuno di questi funzionari delegati, relativamente alle risorse assegnate, sarà tenuto alla predisposizione di un programma di spesa, opportunamente documentato, commisurato al fabbisogno effettivo di risorse in relazione ai pagamenti previsti per ogni annualità. Sulla base di tale programma, l'Amministrazione centrale elabora il piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) ed effettua l'emissione degli ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati. Tale modifica, inoltre, snellendo le procedure di accreditamento delle risorse a favore dei funzionari delegati, agevolerà la prevista chiusura di numerose contabilità speciali da parte delle Amministrazioni coinvolte. Sono, inoltre, definiti gli elementi costitutivi dell'impegno di spesa delegata che, in considerazione della diversa natura di tale spesa, si differenziano da quelli previsti per la spesa diretta. Tali elementi sono: la ragione dell'impegno, l'importo ovvero gli importi da impegnare, l'esercizio finanziario o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento. Considerato che l'impegno di spesa delegata non prelude direttamente alla spesa finale ma alla messa a disposizione delle risorse in favore dell'insieme dei funzionari delegati, non è contemplata tra gli elementi costitutivi dell'impegno l'individuazione del creditore. La circolare esplicativa della

⁵ Il cronoprogramma è il piano finanziario dei pagamenti predisposto in fase di formazione di bilancio che contiene indicazioni dettagliate sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento, con la distinzione della quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza. L'obbligo di predisposizione (in fase di formazione) e aggiornamento (in fase di gestione) del cronoprogramma è stato previsto dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93.

⁶ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-/CIRCOLARI/2018/34/Circolare_del_13_dicembre_2018_n_34.pdf

⁷ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2019/02/Circolare-dell-8-febbraio-2019-n.-2.pdf

Ragioneria Generale dello Stato n. 21 del 12 giugno 2018⁸ fornisce le istruzioni sulla gestione e contabilizzazione della spesa delegata. Tra le novità principali in tale materia, vi è la necessità per le Amministrazioni di individuare “la rete” dei funzionari delegati abilitati a ricevere gli ordini di accreditamento con riferimento a ciascuna unità elementare di spesa del bilancio (piano gestionale) sulla quale si prevede di effettuare la spesa in regime di contabilità ordinaria, tramite ordinatori secondari di spesa, risultando quindi esclusi gli impegni assunti e gli ordini di accreditamento emessi in favore di funzionari delegati di contabilità speciali. L’associazione tra i piani gestionali e i funzionari delegati sarà gestita dal sistema informativo come un vincolo, nel senso che non potranno essere emessi ordini di accreditamento in favore di un funzionario delegato che non sia stato preventivamente incluso nella “rete” afferente al piano gestionale interessato. Un’ulteriore conseguenza dell’introduzione dell’impegno di spesa delegata è il venir meno della modalità, finora prevalente, di emissione degli ordini di accreditamento a impegno contemporaneo in favore dei funzionari delegati di contabilità ordinaria. L’introduzione di un impegno in favore di una pluralità di soggetti (la “rete”) fa sì che la distribuzione delle risorse in favore dei singoli funzionari delegati, che si realizza attraverso l’emissione degli ordini di accreditamento, non potrà che essere successiva all’assunzione dell’impegno stesso.

Estensione della possibilità per le Amministrazioni statali di disporre assegnazioni dei fondi agli Uffici periferici. Si prevede che le Amministrazioni centrali provvedano a ripartire, in tutto o in parte, le somme stanziare sui singoli capitoli di spesa tra i propri Uffici periferici per l’esercizio delle funzioni attribuite agli stessi da specifiche disposizioni di legge o da regolamenti, nonché, per l’espletamento delle attività ad essi decentrate dagli Uffici centrali.

Introduzione nell’ordinamento contabile⁹ del concetto di “accertamento qualificato”. Lo scopo è quello di avvicinare il momento dell’accertamento a quello del versamento. Prevale, in definitiva, l’esigenza di coniugare maggiore prudenza nella formazione delle previsioni di bilancio con la garanzia di assicurare il necessario supporto giuridico/informativo all’attività amministrativa. La nuova nozione prevede l’avvicinamento della rilevazione contabile dell’accertamento al momento della

⁸ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2018/21/Circolare_del_12_giugno_2018_n_21.pdf

⁹ L’articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29 ha inserito l’articolo 21-bis (accertamento qualificato) nella legge 31 dicembre 2009, n. 196.

riscossione, in modo da rendere più prudente la previsione delle entrate erariali in termini di competenza (per un maggior dettaglio si veda il successivo paragrafo I.2).

Modifiche in materia di controlli di regolarità amministrativa e contabile. Al fine di assicurare una maggiore tempestività dei controlli e dei termini di pagamento è introdotto l'obbligo per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di presentare agli uffici di controllo una rendicontazione dettagliata dei pagamenti effettuati entro un dato termine. È stato previsto altresì che per particolari e motivate esigenze di carattere organizzativo, anche connesse all'articolazione territoriale delle amministrazioni, le attività di controllo degli atti possano essere prioritariamente affidate, nell'ambito della medesima Regione, e per periodi di tempo determinati, ad altre Ragionerie territoriali individuate con determina del Ragioniere generale dello Stato. Al contempo, è stata operata una revisione della disciplina in materia di controlli di regolarità amministrativo contabile in fase successiva, in modo tale da consentirne l'applicazione alle rendicontazioni dei pagamenti stipendiali del personale della Pubblica Amministrazione effettuati mediante il sistema informativo NOIPA.

I.2 L'ACCERTAMENTO QUALIFICATO

Il decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29, come già ricordato, ha introdotto il nuovo concetto di accertamento qualificato, con il quale si intende l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato di tutti i redditi, proventi e crediti di qualsiasi natura per un ammontare corrispondente all'importo che lo Stato, avendone diritto sulla base della legislazione vigente, prevede di riscuotere nel triennio di riferimento. In questo modo, si tiene distinto l'accertamento "giuridico" - che permane ed esplica i propri effetti ai fini dell'attività di controllo da parte dell'Amministrazione finanziaria, oltre a formare egualmente oggetto di rilevazione gestionale da esporre nel conto del bilancio, indipendentemente dal suo grado di riscuotibilità - da quello contabile c.d. "qualificato", volto a incidere sui saldi contabili per la sola componente ritenuta riscuotibile.

Tale nozione definisce gli importi da considerare, quanto alla competenza, ai fini della determinazione dei risultati differenziali di cui all'articolo 25, comma 7, della legge n. 196 del 2009.

L'articolo 6 comma 4 del decreto legislativo 29/2018 ha stabilito inoltre che le modalità per l'applicazione, in via sperimentale, della nuova nozione di

accertamento qualificato siano definite con un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Tale decreto è stato emanato in data 25 maggio 2018¹⁰ e ha provveduto a disciplinare le varie fasi della sperimentazione stabilendo, tra l'altro, la sua decorrenza dal 1° ottobre 2018 e fino al 31 luglio 2020, con la possibilità di attuare una proroga di durata non superiore a dodici mesi. In particolare, la scelta della durata della sperimentazione ha lo scopo di ricomprendere in essa le fasi di previsione, gestione e rendicontazione del bilancio, considerato che l'inizio è fissato al 1° ottobre 2018, coerentemente con la fase di costruzione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019, mentre il termine è il 31 luglio 2020, in corrispondenza dell'acquisizione dei risultati per il rendiconto del medesimo esercizio 2019.

La sperimentazione, ancorché non produca effetti ai fini della previsione, della gestione e della rendicontazione dei dati contabili di bilancio, è effettuata in parallelo alle vigenti procedure contabili relative all'accertamento, al fine di valutarne gli impatti.

Il citato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, all'articolo 3, comma 2, ha previsto, inoltre, un monitoraggio della sperimentazione da affidare ad un apposito gruppo di lavoro inter-istituzionale composto da rappresentanti di varie articolazioni dell'Amministrazione economico-finanziaria aventi adeguata esperienza e competenza nella materia contabile relativa alle entrate del bilancio dello Stato. Con successiva determina del Ragioniere generale dello Stato è stato, pertanto, istituito il Gruppo di lavoro per la sperimentazione del nuovo concetto di accertamento qualificato che ha avviato le sue attività secondo la tempistica fissata dal decreto 25 maggio 2018.

Dal punto di vista operativo, la rilevante novità rispetto al vigente concetto di accertamento contabile, che mira a privilegiare l'aspetto giuridico del diritto dello Stato all'acquisizione delle risorse, riguarda lo spostamento della fase dell'accertamento, quanto alla sua rilevazione contabile nel bilancio dello Stato, al momento della riscossione del credito, quando, cioè, il credito diventa esigibile. Tale cambiamento si inserisce nell'ambito della più ampia attività finalizzata al potenziamento della funzione del bilancio di cassa ed è scaturita dalla constatazione che tra il diritto alla pretesa e la realizzazione di essa spesso si determina un gap

¹⁰ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 210 del 10 settembre 2018.

strutturale che raramente si riesce a recuperare, con la conseguenza di allocare in bilancio risorse sulle quali non poter fare ragionevolmente affidamento.

L'impatto principale di tale modifica si avrà con riferimento alla registrazione dei crediti erariali la cui riscossione è affidata agli agenti della riscossione, fattispecie contabile in cui il gap sopra menzionato emerge in maniera consistente, specie con riguardo alle somme iscritte a ruolo.

Per consentire l'avvio della sperimentazione a partire dall'esercizio finanziario 2019, la nuova impostazione contabile ha comportato la necessità di una più puntuale rappresentazione dei crediti iscritti a ruolo di natura sia tributaria che non tributaria, i quali, in numerosi casi, risultano contabilizzati nel medesimo capitolo/articolo di bilancio in cui confluiscono anche le riscossioni ordinarie che derivano, cioè, dall'adempimento spontaneo da parte del contribuente. Si è reso necessario, pertanto, procedere ad una separata evidenziazione in bilancio delle entrate connesse alla riscossione a mezzo ruoli con la predisposizione, nella legge di bilancio 2019-2021, di una nuova articolazione dei capitoli.

Successivamente, sulla base dell'esito del lavoro svolto e analizzando le differenti esigenze informative, il Gruppo di lavoro si è concentrato sulla formulazione delle previsioni delle entrate per il triennio 2019-2021 secondo il nuovo concetto di accertamento, affiancandole a quelle già elaborate per il progetto di bilancio approvato in Parlamento e tenendo conto dei criteri fissati nell'allegato tecnico al menzionato decreto del 25 maggio 2018, anch'essi oggetto di sperimentazione. In particolare, sulla base del metodo illustrato nel predetto allegato, è stato applicato un processo di segmentazione dei crediti erariali secondo tipologie omogenee su cui applicare specifiche modalità di valutazione del relativo grado di riscuotibilità in base alle rispettive curve di riscossione storica, tenendo conto anche dell'incidenza di fattori imprevisi o contingenti, tra cui, in particolare, l'evoluzione del contesto normativo e lo scenario socio-economico. Gli sviluppi della sperimentazione, nelle sue diverse fasi, saranno, infine, oggetto di relazioni informative periodiche al Ministro dell'economia e delle finanze.