

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 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.

PAGINA BIANCA

INDICE

I.	IL GOVERNO UNITARIO DELLA FINANZA PUBBLICA	11
I.1	Il ciclo e gli strumenti della programmazione finanziaria.....	11
I.2	La Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP).....	12
I.3	L'armonizzazione dei sistemi contabili e il piano dei conti integrato (articolo 2)	14
I.4	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti non territoriali (articolo 2).....	15
I.5	L'armonizzazione dei bilanci degli Enti territoriali (articolo 2)	17
II.	IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI.....	23
II.1	Le relazioni ed i rapporti di monitoraggio da parte del MEF	23
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.....	24
II.3	Gli adempimenti di cui all'articolo 31-bis.....	24
III.	LA TESORERIA DEGLI ENTI PUBBLICI E LA PROGRAMMAZIONE DEI FLUSSI DI CASSA.....	25
III.1	La definizione degli aggregati sottostanti i saldi di cassa e dei criteri metodologici per il calcolo degli stessi (articolo 44).....	25
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)	25
IV.	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLE ALTRE DELEGHE LEGISLATIVE E LA RIFORMA PREVISTA DALL'ARTICOLO 15 DELLA LEGGE N. 243/2012	27
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).....	27
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).....	28
IV.3	L'attuazione dell'articolo 15 della legge n. 243/2012	30

PAGINA BIANCA

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.

1.3 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.