

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

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

\* Dato calcolato su 99 enti

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

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

\* Dato calcolato su 99 enti

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

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

#### 1.2.4 L'attività della Commissione per l'armonizzazione contabile degli Enti territoriali (Arconet)

Nel 2016 la Commissione Arconet<sup>8</sup> ha proseguito la propria attività di accompagnamento ed affinamento della riforma contabile, diretta a garantire nel tempo l'adeguamento del decreto legislativo 118/2011 all'evoluzione dell'ordinamento giuridico e alle esigenze di monitoraggio e di consolidamento dei conti pubblici, grazie alla possibilità di aggiornare, in via amministrativa, gli schemi di bilancio, i principi contabili, il piano dei conti integrato e gli altri allegati al decreto legislativo 118/2011.

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

Pertanto, la Corte riconosce la potestà legislativa regionale in materia di contabilità, sottolineando che la stessa trova un limite nelle disposizioni legislative statali e che le censure da parte dello Stato alle leggi regionali in materia di contabilità *"debbono essere valutate non in astratto, ma in riferimento ad una"*

*concreta collisione con i precetti ricavabili direttamente dalle norme costituzionali in materia finanziaria o da specifiche norme interposte come quelle contenute nel decreto legislativo n. 118/2011”.*

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

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

Nel corso del 2016, la Corte Costituzionale si è espressa anche con le sentenze n.107, e n. 279 cui deve aggiungersi la sentenza n. 6 del 2017, riguardanti sia le regioni a statuto ordinario sia le regioni a statuto speciale, che hanno riconosciuto che *“il sistema contabile regionale - indipendentemente dalla sua possibile configurazione come autonoma materia ascrivibile alla potestà residuale dell'ente - non è stato totalmente sottratto ad un'autonoma regolazione, ma che questa è, tuttavia, intrinsecamente soggetta a limitazioni necessarie «a consentire il soddisfacimento contestuale di una pluralità di interessi costituzionalmente rilevanti» (sentenza n. 279 del 2006). In particolare, l'autonomia della Regione in questo settore normativo trova il suo limite esterno nelle disposizioni poste dallo Stato nell'ambito della salvaguardia degli interessi finanziari riconducibili ai parametri precedentemente richiamati”*<sup>9</sup>.

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

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

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

L'armonizzazione dei bilanci delle Amministrazioni Pubbliche diverse da quelle statali, con esclusione delle Regioni, degli Enti locali, dei loro enti ed organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, è disciplinata dal decreto legislativo 91/2011<sup>10</sup>. Tale decreto prevedeva<sup>11</sup>, tra l'altro, l'adozione di un apposito

<sup>9</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2016.

<sup>10</sup> Si tratta del decreto legislativo in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili emanato in attuazione dell'articolo 2 della legge 196/2009.

Regolamento per la revisione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 97/2003.

Nel corso del 2016 lo schema di Regolamento previsto è stato oggetto di alcune necessarie revisioni, in particolare, per effetto del decreto legislativo 50/2016<sup>12</sup>. Ciò ha comportato ovviamente un rallentamento del suo iter approvativo. Tenuto conto dell'importanza che riveste tale provvedimento per le Amministrazioni Pubbliche interessate, già nel mese di giugno 2016, dopo i necessari adeguamenti, detto schema è stato prontamente trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di riavvianne l'iter approvativo<sup>13</sup>.

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

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

In ordine alla sperimentazione prevista dall'articolo 25 del decreto legislativo 91/2011, finalizzata a valutare gli effetti derivanti da un avvicinamento tra contabilità finanziaria e contabilità economico - patrimoniale, si ricorda che già in data 1 ottobre 2013 era stato emanato un apposito decreto del Ministro

---

<sup>11</sup> Articolo 4, comma 3, lettera b).

<sup>12</sup> Decreto recante "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n.91 del 19 aprile 2016 - Supplemento Ordinario n. 10).

<sup>13</sup> Si precisa che nelle more dell'adozione del Regolamento di aggiornamento degli schemi di bilancio di cui al DPR 97/2003 gli Enti non territoriali tenuti all'adozione del piano dei conti hanno utilizzato la tabella di correlazione tra le voci del medesimo piano e i vecchi schemi di bilancio, seguendo le indicazioni contenute nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 27 del 25 settembre 2015.

dell'economia e delle finanze. Tuttavia, per effetto di alcune proroghe, detta attività si è concretamente avviata a partire dall'esercizio 2015.

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

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

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

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

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

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

attenzione da parte dell'ente stesso nell'analisi dei propri crediti verso la P.A. L'ente, infatti, per poter esercitare detta "facoltà" è tenuto a motivare la scelta di escludere i crediti medesimi laddove non sussista il rischio di inesigibilità. Di conseguenza, annualmente l'ente dovrà effettuare una valutazione del grado di esigibilità di tutti i crediti ed in particolare di quelli che provengono dagli esercizi precedenti, per il rischio di inesigibilità correlato proprio alla maggiore anzianità degli stessi. Le previsioni recate dalla determina in questione rispondono ad un principio di maggior prudenza, posto che viene precluso agli enti di adottare un criterio di automatica esclusione dei crediti in argomento dai processi di accantonamento per rischio di inesigibilità.

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

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

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

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

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

alla sua eventuale estensione alle altre Amministrazioni Pubbliche, disponendo, ove necessario, i conseguenti adeguamenti delle connesse disposizioni del regolamento di cui trattasi.

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

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

Nel corso del 2016, nel rispetto dei principi di armonizzazione dei bilanci, si è proceduto alla predisposizione, d'intesa tra il Ministero dell'istruzione,

dell'università e della ricerca e il Ministero dell'economia e delle finanze, dello schema di decreto interministeriale per la revisione e l'aggiornamento del citato decreto 19/2014, tuttora in corso d'adozione.

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

PAGINA BIANCA

## **II. IL CONTROLLO E IL MONITORAGGIO DEI CONTI PUBBLICI**

### **II.1 LA BANCA DATI UNITARIA (BDAP)**

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

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

Ad oggi risultano censite in BDAP circa 18.000 utenze.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nella banca dati unitaria delle Amministrazioni Pubbliche confluiscono le informazioni rilevate dal Sistema di Monitoraggio Unitario della politica di coesione (SNM)<sup>14</sup> degli interventi cofinanziati dall'Unione europea per il periodo 2014/2020, a valere sui fondi strutturali, sul FEASR e sul FEAMP, nonché degli interventi complementari previsti nell'ambito dell'Accordo di partenariato finanziati dal Fondo di rotazione di cui alla legge 183/1987. Il monitoraggio in questione è assicurato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato attraverso le funzionalità del proprio sistema informativo, sviluppatosi nel corso delle programmazioni comunitarie 2000/2006 e 2007/2013. Il sistema di monitoraggio rileva i dati di programmazione ed attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi comunitari, dei programmi finanziati dal Fondo Sviluppo e Coesione (FSC), dei programmi attuativi del "Piano di Azione e Coesione" finanziati dalla riduzione del cofinanziamento nazionale dei programmi Ue e consente una visione integrata dell'andamento complessivo della politica regionale di coesione. Il dettaglio di rilevazione è l'unità progettuale opportunamente codificata con il codice CUP e con il codice CIG. I dati di attuazione rilevati sono finanziari, fisici e procedurali e a questi si aggiungono anche i dati anagrafici dei vari soggetti collegati ai progetti.

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

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

---

<sup>14</sup>Previsto dall'articolo 1, comma 245, della legge 147/2013, come modificato dall'art 1, comma 670 della legge 190/2014.

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

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

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

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

In particolare esso:

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

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

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

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

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

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

#### **Componente gestionale di acquisizione dei dati – Colloquio con Sistemi Locali**

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

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

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

#### **Componente di Analisi e Reportistica – Validazione e storicizzazione dei dati**

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

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

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

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

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

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

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

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