

I.8.1 L'introduzione dell'accertamento "qualificato"

L'articolo 4 del decreto legislativo 93/2016 ha stabilito che siano *"individuati gli interventi da realizzare e le modalità da seguire per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel Rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione e alle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione"*.

Per dare attuazione a tale disposizione, a seguito degli approfondimenti svolti nel corso del 2017 dagli uffici dell'Amministrazione economico-finanziaria nell'apposito Gruppo di lavoro istituito con determina del Ragioniere generale dello Stato del 5 agosto 2016, come da previsione del citato articolo 4, sono emerse tre linee di intervento, fortemente correlate tra loro che hanno comportato la necessità di apportare:

- modifiche alla legge 196/2009 finalizzate alla realizzazione dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione mediante la definizione di un nuovo concetto di accertamento, c.d. "qualificato";
- revisione della rappresentazione delle risultanze contabili nel Rendiconto generale dello Stato, mantenendo anche l'attuale corredo di informazioni;
- creazione di un sistema di valutazione del grado di riscuotibilità effettiva delle somme iscritte a ruolo e quindi dei crediti erariali.

Le proposte normative inserite nel decreto legislativo 29/2018 definiscono un intervento strutturato mirante a operare una differenziazione, valida ai fini della costruzione del bilancio di previsione nonché del rendiconto generale dello Stato, del concetto di accertamento, attualmente unitario, con l'introduzione dell'accertamento "qualificato", con il quale si intende l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata 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. Con questa modifica si sostituisce, ai fini della determinazione dei risultati differenziali per il bilancio dello Stato, il vigente concetto di accertamento con il nuovo concetto di accertamento "qualificato".

In tal 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 "qualificato", volto a incidere sui saldi contabili per la sola componente ritenuta riscuotibile. 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.

L'avvicinamento della rilevazione contabile dell'accertamento al momento della riscossione, operato con la nuova definizione di accertamento "qualificato", è volto, infatti, a rendere più prudente la previsione delle entrate erariali in termini di competenza. Già oggi, per la maggior parte delle entrate erariali, l'accertamento, dal punto di vista contabile, si determina in corrispondenza della riscossione e, in

taluni casi, il versamento in tesoreria determina contestualmente la riscossione e il relativo accertamento; ciò in quanto il credito erariale sorge nel momento dell'autodichiarazione, ovvero del pagamento, da parte del contribuente dei debiti dovuti. Diverso, invece, è il caso delle entrate riscosse a seguito dell'attività di accertamento e controllo da parte delle Amministrazioni, in particolare le entrate riscosse a mezzo ruoli, per le quali il momento della rilevazione ai fini della competenza, secondo il quadro giuridico vigente, coincide con l'insorgere della pretesa erariale che emerge dall'attività di controllo e non in corrispondenza della relativa riscossione, la quale, di contro, può avvenire, laddove si realizzi, con un divario temporale rilevante. Questo determina annualmente la formazione di residui di riscossione che, nel corso degli anni, si sono accumulati nelle contabilità gestionali per importi rilevanti e che, per tale motivo, sono oggetto di una significativa svalutazione in sede di rendiconto - con la conseguente cancellazione dal bilancio - a partire dall'esercizio successivo a quello di formazione. Su tale presupposto si fonda, pertanto, la nuova impostazione con l'obiettivo di fornire, già dalla previsione, una più attenta valutazione delle entrate erariali, in considerazione della prudentiale allocazione delle risorse in bilancio.

Si è reso necessario disciplinare l'applicazione sistematica e strutturata, anche in fase di formazione delle previsioni di bilancio, di un modello di valutazione esteso a tutte le entrate iscritte a ruolo, tributarie e non tributarie.

A seguito degli approfondimenti svolti nel Gruppo di lavoro, come detto, è emersa, altresì, l'esigenza di prevedere un sistema di valutazione dei crediti erariali e del loro grado di riscuotibilità effettiva, con particolare riferimento alle somme iscritte a ruolo. Nel bilancio dello Stato, infatti, la componente più rilevante dei residui attivi si riferisce alle entrate da ruoli accertate ma non riscosse (residui di riscossione), sia di natura tributaria, che di natura non tributaria. Ciò in quanto la differenza tra accertamento e riscossione può essere in tutto o in parte ricomposta in un arco temporale più o meno lungo, ovvero non essere più recuperabile a causa dell'inesigibilità del credito. Con la modifica normativa si è, quindi, inteso disciplinare l'applicazione sistematica e strutturata, anche in fase di formazione delle previsioni di bilancio, di un modello di valutazione del grado di esigibilità dei crediti erariali, esteso a tutte le entrate iscritte a ruolo, tributarie e non tributarie.

Giova, infine, ricordare che gli effetti principali si verificheranno per il solo saldo netto da finanziare, non rilevando, invece, ai fini dell'indebitamento netto (il saldo contabile valido in ambito europeo), per il quale le entrate riscosse a mezzo ruoli sono già registrate in termini di cassa.

II. GLI ALTRI ADEMPIMENTI ATTUATIVI DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA

II.1 LE INNOVAZIONI IN MATERIA DI ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI DEGLI ENTI TERRITORIALI

Nel 2017 è proseguito il processo di consolidamento della riforma contabile degli Enti territoriali definita dal decreto legislativo 118/2011, emanato in attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, recante i principi e i criteri direttivi per l'attuazione del federalismo fiscale, il cui ambito di applicazione è costituito dalle Regioni a statuto ordinario e speciale, dagli Enti locali di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Province, Comuni, Città metropolitane, Comunità montane, Comunità isolate, Unioni di comuni e Consorzi di Enti locali) e dai loro enti e organismi strumentali, con specifica disciplina per gli enti coinvolti nella gestione della spesa sanitaria finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale.

Se nei primi anni di applicazione della riforma le maggiori attenzioni sono state dedicate alle innovazioni riguardanti la contabilità finanziaria (quali la competenza finanziaria potenziata, il fondo crediti di dubbia esigibilità, il fondo pluriennale vincolato e il riaccertamento straordinario dei residui), a partire dal 2017, a seguito dell'acquisizione dei rendiconti 2016, è stato possibile avviare un'attività di analisi e approfondimento delle modalità di attuazione della contabilità economico patrimoniale, prevista a decorrere dal 2016 a soli fini conoscitivi²⁵. Lo scopo è quello di dare rilevanza agli equilibri economico-patrimoniali, migliorare significativamente gli strumenti informativi e di valutazione a disposizione degli enti, e anticipare e preparare gli enti al processo di armonizzazione contabile avviato in ambito europeo, che attribuisce alla contabilità economico patrimoniale il ruolo di sistema contabile fondamentale ai fini della rendicontazione della gestione²⁶.

La maggiore attenzione nei confronti della contabilità economico patrimoniale risulta evidente dal lavoro svolto nel corso del 2017 dalla Commissione per l'armonizzazione contabile degli enti territoriali (c.d. Commissione Arconet)²⁷,

²⁵ Per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti l'adozione della contabilità economico patrimoniale è prevista a decorrere dal 2017.

²⁶ La Direttiva 2011/85/UE prevede all'art. 3 che "... gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sotto settori e contengono le informazioni...per generare dati fondati sul principio ACCRUAL al fine di predisporre dati basati sulle norme SEC 2010", e all'art 16 che "la Commissionevaluta l'adeguatezza dei principi contabili internazionali applicabili al settore pubblico per gli Stati membri".

²⁷ La 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 nel sito internet della Ragioneria generale dello Stato dedicato 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:

nell'ambito della propria attività di accompagnamento e affinamento della riforma contabile, che prevede la 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 terzo anno di attività, la Commissione Arconet si è riunita 14 volte per:

- aggiornare il principio contabile applicato della contabilità economico-patrimoniale (allegato 4/3 al decreto legislativo 118/2011), al fine di chiarire le modalità di applicazione del metodo del patrimonio netto e il trattamento contabile delle partecipazioni senza valore di liquidazione. Inoltre, sono state introdotte le riserve indisponibili del patrimonio netto per i beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali, per evidenziare la parte del patrimonio netto non effettivamente disponibile per l'ente, in quanto costituita da beni che non possono essere utilizzati per soddisfare i debiti dell'ente. Tale nuovo trattamento contabile delle riserve del patrimonio netto renderà evidente l'importanza della contabilità economico patrimoniale come strumento di rappresentazione della situazione patrimoniale, in particolare delle situazioni in cui gli enti hanno ridotto il proprio patrimonio a un valore inferiore a quello dei beni demaniali, patrimoniali indisponibili e culturali;
- aggiornare il principio contabile applicato del bilancio consolidato (allegato 4/4 al decreto legislativo 118/2011), al fine di:
 - esplicitare le definizioni di enti strumentali controllati, partecipati e di società partecipate, permettendo una più chiara individuazione degli enti e delle società da includere nel perimetro di consolidamento,
 - rideterminare i parametri per la definizione di irrilevanza delle partecipazioni detenute dalla controllante rendendo, in maniera graduale, più stringenti i vincoli per l'esclusione dall'area di consolidamento,
 - evidenziare, a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 139/2015, la necessità, per la capogruppo, di chiedere la riclassificazione del bilancio degli enti strumentali in contabilità civilistica e delle società;
- aggiornare il principio applicato della contabilità finanziaria (allegato n. 4/2 al decreto legislativo 118/2011), per definire all'interno dell'Appendice

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.

tecnica, nuovi esempi di contabilizzazione di operazioni particolari, quali le scritture riguardanti il Prestito Investimento Fondi Europei della Cassa Depositi e Prestiti, la compilazione del prospetto di cui all'allegato n. 8/1 al decreto, concernente le variazioni di bilancio e le scritture riguardanti i pagamenti non andati a buon fine, e per rinviare, e successivamente sopprimere le disposizioni riguardanti la contabilizzazione dei fondi UE nelle partite di giro;

- adeguare il piano dei conti degli Enti territoriali (allegato n. 6 al decreto legislativo 118/2011) agli aggiornamenti del principio applicato della contabilità economico patrimoniale e di quello del bilancio consolidato.

A tal fine, nel corso del 2017 la Commissione ha predisposto tre 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 18 maggio, dell'11 agosto e del 4 dicembre 2017.

Tra le innovazioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli Enti territoriali, è da segnalare anche la previsione di una maggiore gradualità degli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità iscritto nel bilancio di previsione, disposta dall'articolo 1, comma 882, della legge 205/2017²⁸.

Con particolare riferimento all'applicazione della contabilità economico patrimoniale, nel corso del 2017, in occasione dell'approvazione del rendiconto 2016, gli Enti locali hanno segnalato difficoltà e ritardi nella predisposizione del conto economico e dello stato patrimoniale, che hanno reso necessario consentire la possibilità di rinviare di tre mesi l'approvazione di tali documenti contabili e la loro successiva trasmissione alla banca dati delle Amministrazioni pubbliche (articolo 18, comma 3-quater, del decreto legge 50/2017, convertito dalla legge 96/2017).

In considerazione delle criticità riguardanti l'adozione della contabilità economico patrimoniale emerse nel corso del 2017 nell'ambito della Commissione Arconet è stato costituito un apposito gruppo di lavoro con il compito di:

- verificare l'adeguatezza del decreto legislativo 118/2011 in materia di contabilità economico-patrimoniale, con particolare riferimento alle scelte riguardanti il sistema integrato;
- controllare le modalità di attuazione della contabilità da parte degli Enti territoriali, attraverso l'esame dei dati contabili economico patrimoniali trasmessi alla BDAP con riferimento all'esercizio 2016 e successivi;
- valutare la necessità di un percorso di formazione istituzionale dedicato all'attuazione della contabilità economico patrimoniale prevista dal decreto legislativo 118/2011.

Nel corso del 2017, nell'ambito della Commissione Arconet sono stati costituiti, inoltre, due ulteriori gruppi di lavoro, concernenti:

²⁸ A seguito dell'intervento legislativo di cui all'articolo 1, comma 882, della legge 205/2017, il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel bilancio di previsione è pari almeno al 75 per cento nel 2018, all'85 per cento nel 2019, al 95 per cento nel 2020 ed è effettuato per l'intero importo dal 2021.

- l'adeguamento del decreto legislativo 118/2011 al nuovo codice appalti, con il compito di elaborare proposte di modifica del principio applicato della programmazione e del principio applicato della contabilità finanziaria;
- i comuni di piccole dimensioni, con il compito di analizzare le difficoltà applicative del decreto legislativo 118/2011 riscontrate dagli stessi enti, al fine di individuare soluzioni nel rispetto delle esigenze di monitoraggio dei conti pubblici.

II.2 LE INNOVAZIONI IN MATERIA DI ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI 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 e organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, è disciplinata dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91. Tale decreto prevedeva, tra l'altro, l'adozione di un apposito Regolamento per la revisione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 97/2003.

Nel corso del 2017 lo schema di regolamento, approntato in attuazione al disposto dell'articolo 4, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 91/2011, è stato oggetto di alcune necessarie revisioni in considerazione delle novità introdotte dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 "Codice dei contratti pubblici", nonché dal decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 "Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124". Tali circostanze, unitamente ad un riallineamento a talune osservazioni pervenute anche dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei Ministri hanno comportato inevitabilmente un rallentamento del suo iter approvativo. Tenuto conto dell'importanza che riveste tale provvedimento per le Amministrazioni pubbliche interessate, dopo i necessari adeguamenti, detto schema è stato prontamente sottoposto nuovamente al parere della Corte dei conti²⁹. Dopo aver recepito le osservazioni avanzate da detto organo il provvedimento in questione è stato oggetto di delibera preliminare nel Consiglio dei Ministri del 16 marzo 2018 al fine di acquisire il prescritto parere del Consiglio di Stato.

Sempre con riferimento al processo di armonizzazione degli enti contemplati dal decreto legislativo 91/2011, è utile far presente che nel corso del 2017 è proseguita l'attività finalizzata all'attuazione delle previsioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera c), del medesimo decreto che stabiliscono che sia adottato 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. Si stanno valutando, altresì, eventuali modifiche da apportare al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 27 marzo 2013 recante "Criteri e modalità di predisposizione del budget economico delle Amministrazioni pubbliche in contabilità civilistica".

²⁹ Il parere (n. 2/2017/Cons) è stato reso dalla Corte dei conti a Sezioni Riunite nell'adunanza del 29 novembre 2017.

In ordine all'attività di sperimentazione, della durata di due esercizi, che ha avuto inizio nel 2015, ai sensi dall'articolo 25 del decreto legislativo 91/2011, si ricorda che essa era finalizzata a valutare gli effetti derivanti da un avvicinamento tra contabilità finanziaria e contabilità economico - patrimoniale. A tal fine era stato emanato, già in data 1 ottobre 2013, un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Tuttavia, per effetto di alcune proroghe, detta attività si è conclusa con la chiusura dell'esercizio 2016 con l'approvazione del relativo bilancio avvenuto nel corso dell'anno 2017. Si rammenta che le Pubbliche Amministrazioni in contabilità finanziaria che hanno aderito alla sperimentazione sono: l'Istituto nazionale di astrofisica (INAF); l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari (AGENAS); l'Autorità portuale di Ancona; la Cassa conguaglio per il settore elettrico (CCSE).

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, continua a trovare applicazione la disciplina contabile previgente e, pertanto, anche il bilancio preventivo 2017 è stato predisposto nel rispetto di quanto è riportato di seguito:

- 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.

Per quanto concerne l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Università, di cui alla legge 240/2010, nel corso del 2017, nel rispetto dei principi di armonizzazione dei bilanci, è stato predisposto, d'intesa tra il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministero dell'economia e delle finanze, il decreto interministeriale n. 394 del 8 giugno 2017 riguardante la revisione e l'aggiornamento dei principi contabili e gli schemi di cui al decreto interministeriale n. 19/2014 ai fini di rendere omogenea e univoca l'applicazione dei criteri di valutazione da parte degli atenei e, quindi, conformi e comparabili i relativi bilanci. Successivamente, con decreto direttoriale n. 1841 del 26 luglio 2017 è stata adottata la seconda edizione del Manuale Tecnico Operativo, quale strumento operativo a supporto delle attività di gestione degli Atenei, contenente le fattispecie non trattate all'interno della prima edizione e, contemporaneamente, è stata emanata la versione integrale e coordinata del Manuale che recepisce i contenuti della prima e della seconda edizione.

Il Manuale contiene i dettagli della struttura e delle procedure operative del sistema contabile, dei principi contabili e le procedure cui fare riferimento nelle registrazioni, degli schemi e le modalità per la rendicontazione periodica e le

procedure e le modalità di programmazione e monitoraggio della gestione finanziaria e dei relativi flussi.

II.3 L'ARMONIZZAZIONE DEI SISTEMI CONTABILI E IL PIANO DEI CONTI INTEGRATO DA PARTE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

Nel corso del 2017 è proseguito il processo di armonizzazione contabile degli Enti pubblici per quanto riguarda il piano dei conti³⁰.

Nella prospettiva di un miglioramento delle previsioni e del monitoraggio dei conti pubblici, l'adozione di un comune schema classificatorio, coerente e immediatamente raccordabile con il Sistema Europeo dei Conti (Sec 2010), è suscettibile di miglioramenti successivi che potranno avere luogo a seguito degli approfondimenti metodologici in corso sui principi contabili sia per quanto riguarda gli Enti territoriali che per gli Enti non territoriali e per lo Stato.

L'applicazione di tale strumento riguarda in primo luogo le Amministrazioni pubbliche della lista ISTAT (lista S13) e interessa anche Amministrazioni da questa escluse ricadenti nella disciplina di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 165/2001. In data 6 marzo 2017 con decreto del Ministro dell'economia è stato effettuato il secondo aggiornamento del piano dei conti³¹. Tale aggiornamento recepisce alcune modifiche riguardanti gli Enti territoriali, gli enti non territoriali e il bilancio dello Stato. Molte delle modifiche, concernenti voci introdotte o sostituite, scaturiscono da un costante confronto e un proficuo dialogo con gli enti destinatari coinvolti sugli argomenti da loro di volta in volta prospettati, mediante un apposito canale comunicativo tenuto aperto dall'Ispettorato competente.

In particolare, le modifiche più rilevanti per tutti gli Enti in contabilità finanziaria riguardano le voci del trattamento di fine rapporto per il personale dipendente, per il quale è stata definita una metodologia di rappresentazione contabile il più coerente possibile con la contabilità patrimoniale. Per quanto riguarda invece i soli Enti territoriali si segnalano le modifiche all'allegato 6 del decreto legislativo 118/2011, pubblicate con decreto interministeriale del luglio 2016. Tra le altre modifiche assume particolare rilievo l'inserimento, all'interno delle spese per il rimborso dei prestiti, delle voci relative al "Fondo per l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità di cui al decreto legge 8 aprile 2013, n. 35 e successive modifiche e integrazioni, previsto per le sole Regioni ex articolo 1 commi 692 e seguenti della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). Il suddetto Fondo è destinato ad accogliere accantonamenti contabili che consentono il rimborso delle anticipazioni di liquidità per il pagamento dei debiti pregressi.

Infine, per tenere conto dei lavori in corso per l'introduzione del piano dei conti per le Amministrazioni centrali dello Stato sono state inserite alcune voci che

³⁰ Il piano dei conti integrato consente il raccordo dei dati contabili con la classificazione SEC, facilitando così la costruzione dei dati di contabilità nazionale e il colloquio con l'Unione Europea.

³¹ Il provvedimento è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Selezione_normativa/D-M-/DM6-3-2017.pdf.

permettono di specificare meglio spese tipicamente rappresentative di attività statali.

II.4 GLI SVILUPPI DELLA BANCA DATI UNITARIA DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

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 accessibile dalle Amministrazioni pubbliche sulla base di modalità stabilite con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze. Ad oggi risultano censite in BDAP circa 18.000 utenze.

Di seguito si fa cenno alle attività progettuali di maggior rilievo realizzate nel 2017 nel corso del quale sono state, inoltre, integrate ed estese innovative soluzioni di *business intelligence* volte al potenziamento del patrimonio informativo della banca dati.

È stato reso disponibile il portale *OpenBDAP* della Ragioneria generale dello Stato, realizzato sulla base delle linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) e aperto a tutti i cittadini, attraverso il quale si mettono a disposizione in maniera chiara e trasparente i dati della finanza pubblica provenienti dalla BDAP. Il portale *OpenBDAP* è concepito per guidare l'utente attraverso molteplici percorsi di accesso, dalla visualizzazione di informazioni grafiche di sintesi fino all'esplorazione dei data set in formato elaborabile (*open data*). Esso fornisce, inoltre, una raccolta dei dati italiani di contabilità e finanza pubblica organizzata e aggiornata; si pone per le Amministrazioni pubbliche come un veicolo per l'adempimento degli obblighi in materia di trasparenza dei dati e costituisce uno strumento di rilevazione standardizzata per evitare duplicazioni e per adempiere a compiti di monitoraggio.

Il portale è stato arricchito con due nuove aree tematiche:

- la contabilità nazionale, attraverso la quale è possibile consultare i dati del Conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, il quadro macroeconomico e i conti satellite;
- i conti di cassa, che presentano le informazioni sul conto consolidato di cassa del settore pubblico e sul fabbisogno del settore statale.

Con la normativa FOIA (*Freedom of Information Act*), introdotta con il decreto legislativo 97/2016, l'ordinamento italiano riconosce a tutti i cittadini la libertà di accedere alle informazioni delle Pubbliche amministrazioni come diritto fondamentale. In questo contesto, nel 2017, alla scadenza prevista dalla normativa di riferimento, il portale *OpenBDAP* ha messo a disposizione i percorsi logici verso tutti i contenuti appartenenti al perimetro del decreto legislativo 97/2016.

Nel corso del 2017 è stata implementata la piattaforma per gli *open data*. Sono stati attivati altresì i moduli di gestione delle forniture e produzione/trasporto *open data* e sono state pubblicate le nuove sezioni per il *download* dei dati relativi a:

- anagrafe Enti della Pubblica amministrazione;
- bilancio finanziario dello Stato;
- gestione delle spese dello Stato;
- sanità;

- bilanci degli Enti della Pubblica amministrazione;
- debito degli Enti della Pubblica amministrazione;
- gestione di cassa degli Enti della Pubblica amministrazione;
- personale dipendente dalle Amministrazioni pubbliche;
- Unione Europea (accrediti UE).

Il processo di riforma degli ordinamenti contabili pubblici, secondo le disposizioni del decreto legislativo 118/2011, prevede che le Amministrazioni pubbliche territoriali, i loro organismi strumentali e i loro enti strumentali in contabilità finanziaria adottino comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e comuni schemi di bilancio consolidato.

In merito agli schemi di bilancio armonizzati trasmessi alla BDAP dagli enti, nel 2017 si è dato corso alla realizzazione della componente conoscitiva per soddisfare le esigenze di analisi e monitoraggio espresse dalle Amministrazioni e, in particolare, sono state implementate le seguenti sezioni:

- Bilancio di previsione finanziario che si compone:
 - di schemi di bilancio costituiti dalle previsioni delle entrate e delle spese, di competenza e di cassa del primo esercizio, dalle previsioni delle entrate e delle spese di competenza degli esercizi successivi, dai relativi riepiloghi e dai prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e gli equilibri;
 - dei dati contabili analitici di previsione, che rappresentano la movimentazione delle voci del piano dei conti integrato (transazione elementare);
- Rendiconto della gestione che si compone:
 - dello schema del rendiconto della gestione, che comprende il conto del bilancio, i relativi riepiloghi, i prospetti riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri, lo stato patrimoniale e il conto economico;
 - dei dati contabili analitici di rendiconto che rappresentano la movimentazione delle voci del piano dei conti integrato (transazione elementare);
- Bilancio consolidato che si compone:
 - degli schemi di bilancio consolidati e dei dati contabili analitici.

II.4.1 Il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche

A supporto del sistema di monitoraggio delle opere pubbliche (MOP), avviato nel 2014 ai sensi del decreto legislativo 229/2011, la BDAP ha ampliato ulteriormente il suo patrimonio informativo, realizzando funzioni che consentono agli addetti ai lavori l'analisi dei seguenti ambiti:

- BDAP MOP - integrazione fattura elettronica nel calcolo del piano dei costi per l'importo realizzato,
- BDAP MOP - certificazione CUP (codice unico di progetto) non soggetti a monitoraggio da parte delle stazioni appaltanti,
- BDAP MOP - supporto al monitoraggio dell'articolo 41-bis decreto legge 50/2017 per le richieste trasmesse al 15 settembre 2017,

- BDAP MOP - acquisizione informazioni per i soggetti invitati a partecipare alle gare,
- *OpenBDAP* MOP - pubblicazione dei dati delle opere pubbliche per il FOIA al fine della prevenzione della corruzione, pubblicità e trasparenza.

La BDAP costituisce il più ampio data set sulle opere pubbliche del Paese - circa 200.000 opere finanziate per 300 miliardi di euro - tracciandone l'avanzamento finanziario, fisico e procedurale delle opere e consentendo analisi economiche e gestionali su diversi livelli, anche in relazione agli impatti sulla finanza pubblica.

L'obiettivo del sistema MOP, infatti, è quello di fornire un quadro organico degli investimenti, integrato con altre banche dati/sistemi esistenti e con quelli di finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato, in modo da garantire una migliore gestione della politica economica e finanziaria.

Corollari di tale obiettivo sono:

- la scalabilità: la caratteristica in base alla quale la stessa base dati deve poter fornire informazioni al decisore politico, alle Amministrazioni e al cittadino, sia a livello di massima aggregazione che a livello di massimo dettaglio;
- il contenimento complessivo dei costi e degli oneri amministrativi delle Pubbliche amministrazioni e degli Enti interessati connessi ad alimentazione/comunicazione/pubblicazione delle informazioni.

Questi aspetti hanno trovato una piena operatività con alcuni passaggi tecnico/normativi:

- l'incrocio tra il monitoraggio delle opere e quello dei contratti attraverso l'obbligatorietà dell'associazione dei codici CUP e CIG (codice identificativo gara);
- la definizione di uno standard informativo basato sul CUP e sul CIG, mutuato dal monitoraggio degli interventi finanziati dall'UE, ovvero il set più utilizzato nell'ambito della PA;
- l'uso 'sistematico' del CIG come elemento di codifica chiave nella fattura elettronica³² e nell'Ordinativo di Pagamento e Incasso (OPI)³³ di AGID e nel sistema SIOPE+;
- il principio dell'unicità dell'invio in base al quale le informazioni già presenti, anche parzialmente, in altre banche dati/sistemi non sono richieste nuovamente agli Enti soggetti al monitoraggio, ma appaiono agli Enti già precompilate in BDAP, con i dati provenienti da ANAC, SIOPE, sistema CUP, da fattura elettronica e da SIOPE+. Tale principio, peraltro, nel 2017 è stato recepito³⁴ nelle definizioni del codice dei contratti

³² Ai sensi dell'articolo 25 del decreto legge 66/2014 le Pubbliche amministrazioni non possono procedere al pagamento delle fatture elettroniche che non riportano i codici CIG.

³³ <http://www.agid.gov.it/agenda-digitale/pubblica-amministrazione/pagamenti-elettronici/ordinativo-informativo-locale>

³⁴ Il decreto legislativo 50/2016, all'articolo 3, comma 1 lettera ggggg-bis) prevede il «principio di unicità dell'invio». In base a tale principio ciascun dato è fornito una sola volta a un solo sistema informativo, non può essere richiesto da altri sistemi o banche dati, ma è reso disponibile dal sistema

(decreto legislativo 50/2016) tramite il decreto correttivo (decreto legislativo 56/2017). Il codice dei contratti all'articolo 29, comma 4 bis³⁵ definisce BDAP come standard di rilevazione/pubblicazione delle informazioni sulle opere pubbliche.

Coerentemente con la nuova disciplina della trasparenza (decreto legislativo 97/2016) il monitoraggio è stato esteso ad una platea più ampia di soggetti (articolo 40) e i dati pubblicati tramite il portale *OpenBDAP* messi a disposizione della cittadinanza (articolo 31).

I dati di circa 11.000 enti sono oggi disponibili *online* per l'accesso civico, con una razionalizzazione delle modalità di trasmissione da parte dei soggetti che consente di ridurre i costi informatici e amministrativi del monitoraggio e della pubblicazione dei dati, dato che ai sensi del richiamato decreto legislativo 97/2016 ogni ente che esegue correttamente in BDAP il monitoraggio delle opere pubbliche assolve automaticamente l'obbligo di pubblicazione dei dati di cui all'articolo 1, comma 32 della legge 190/2012, senza ulteriori azioni amministrative o tecniche diverse dall'indicazione del link alla BDAP relativo ai propri dati sul sito istituzionale nella sezione "Trasparenza".

Il Ministero dell'economia e delle finanze nel 2017 ha provveduto a fornire a tutti gli Enti interessati dalla norma (circa 13.000) il link alla BDAP che risulta quindi oggi indicizzata per ognuno di questi enti.

L'implementazione della disciplina della trasparenza ha richiesto inoltre la realizzazione di nuove funzionalità in BDAP, con un importante effetto sulla qualità dei dati. In particolare, la funzionalità di "Esclusione CUP dal monitoraggio" consente di chiarire il momento effettivo di conclusione di un progetto di investimento e la funzionalità di "Operatori invitati a presentare offerte nell'ambito di gare d'appalto" che, grazie all'integrazione con l'Anagrafe Tributaria, permette di accertare l'esistenza delle imprese che prendono parte nei processi di *procurement* relativi ad opere pubbliche.

Un ulteriore investimento sulle modalità di raccolta dati consiste nell'integrazione nel sistema di monitoraggio con i dati delle fatture elettroniche. Questa innovazione consente di fare maggiore chiarezza sui rapporti tra mondo privato e pubblico rendendo più trasparente il ciclo passivo delle Pubbliche amministrazioni.

Nel corso del 2017, infatti, è stata realizzata l'integrazione con la Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC) che certifica e traccia le operazioni sui crediti di somme dovute dalla Pubblica Amministrazione per appalti, forniture,

informativo ricevente. Tale principio si applica ai dati relativi a programmazione di lavori, opere, servizi e forniture, nonché a tutte le procedure di affidamento e di realizzazione di contratti pubblici soggette al presente codice, e a quelle da esso escluse, in tutto o in parte, ogni qualvolta siano imposti dal presente codice obblighi di comunicazione a una banca dati.

³⁵ Tale articolo prevede che: "Il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'ANAC e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per i sistemi di cui ai commi 2 e 4 condividono un protocollo generale per definire le regole di interoperabilità e le modalità di interscambio dei dati e degli atti tra le rispettive banche dati, nel rispetto del principio di unicità del luogo di pubblicazione e di unicità dell'invio delle informazioni. Per le opere pubbliche il protocollo si basa su quanto previsto dal decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229. L'insieme dei dati e degli atti condivisi nell'ambito del protocollo costituiscono fonte informativa prioritaria in materia di pianificazione e monitoraggio di contratti e investimenti pubblici".

somministrazioni e prestazioni professionali. Nel dettaglio, l'integrazione è garantita per le fatture relative a lavori per opere pubbliche tramite la visualizzazione in MOP dei dati delle fatture e l'integrazione nel processo di monitoraggio.

Analogamente, sfruttando il patrimonio informativo della BDAP, si è provveduto all'integrazione dei dati relativi alle opere pubbliche con i bilanci degli Enti locali.

Il legislatore ha previsto l'utilizzo congiunto di queste informazioni sia nella norma sullo "Sviluppo delle capacità progettuali dei comuni" (articolo 41-bis, del decreto legge 50/2017) che nell'applicazione dei controlli sull'utilizzo degli spazi finanziari concessi agli Enti locali per il 2017 (articolo 1, comma 508, legge 232/2016).

II.4.2 Il sistema nazionale di monitoraggio delle politiche di coesione

Nella banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche confluiscono anche le informazioni rilevate dal Sistema di monitoraggio unitario della politica di coesione (SNM)³⁶ 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 e attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi comunitari, dei programmi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la 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.

Nel corso del 2017 il Sistema Nazionale di Monitoraggio (SNM) ha avviato, a partire dal mese di aprile, la rilevazione bimestrale dei dati relativi agli interventi cofinanziati dai Fondi SIE, agli interventi complementari previsti nell'ambito dell'Accordo di partenariato finanziati dal Fondo di rotazione di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183, nonché agli interventi finanziati con le risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC).

Per quanto attiene alla Programmazione comunitaria, al 2017, risulta che 76 Programmi operativi cofinanziati dai Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) su 83 dispongono di un sistema informativo regolarmente censito sul SNM. Entro giugno 2018, le restanti Amministrazioni completeranno l'iter di implementazione sulla base dei piani di azione definiti e concordati con le rispettive Autorità di Audit.

Per quanto invece riguarda gli interventi finanziati dal Fondo per lo sviluppo e la coesione, il censimento dei relativi sistemi informativi è eseguito dalla Ragioneria

³⁶ Previsto dall'articolo 1, comma 245, della legge 147/2013, come modificato dall'art 1, comma 670 della legge 190/2014.

generale dello Stato, sulla base delle richieste presentate, di volta in volta, dalle singole Amministrazioni responsabili degli interventi.

Nel rispetto del principio dell'*e-cohesion* e al fine di garantire la qualità e la completezza del set informativo presente nella BDAP è stato attivato, nel corso del 2017, anche il colloquio telematico con la banca dati dell'Anagrafe tributaria.

Inoltre, per supportare l'Agenzia per la coesione territoriale nel ruolo di coordinamento della Segreteria Tecnica dei Piani di Rafforzamento Amministrativo (PRA), è stato avviato, nel mese di ottobre 2017, il trasferimento dei dati presenti nel SNM ai fini della verifica dei target di performance finanziaria e amministrativa previsti nei PRA II fase.

Nell'ambito della lotta alla frode e alle irregolarità, le Amministrazioni titolari dei Programmi operativi 2014-2020 devono istituire adeguate misure antifrode che prevedono, tra l'altro, anche l'utilizzo di sistemi informativi a supporto delle verifiche di gestione (articolo 72.1, lettera h) e 125.4, lettera c) Regolamento (UE) 1303/2013).

A tal fine, la Ragioneria generale dello Stato ha avviato una fattiva collaborazione con la Commissione Europea per promuovere l'utilizzo del Sistema comunitario antifrode ARACHNE strumento informativo finalizzato all'individuazione dei progetti potenzialmente esposti a rischi di frode, conflitti di interesse e irregolarità.

Tale sistema viene alimentato con i dati presenti nel SNM. A partire dal mese di ottobre 2017, è stato avviato il processo di trasferimento dei dati dal SNM al Sistema comunitario ARACHNE che continuerà con cadenza bimestrale in linea con le scadenze di validazione indicate nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 10 del 28 febbraio 2017³⁷. La Ragioneria generale dello Stato, in collaborazione con l'Agenzia per la Coesione Territoriale e la Commissione Europea, ha realizzato specifiche sessioni formative a favore delle Autorità di Gestione, delle Autorità di Certificazione e delle Autorità di Audit di Programmi sopra citati per illustrarne le principali funzionalità.

Infine, entro marzo 2018, sarà resa disponibile la componente di "Analisi e Reportistica" del SNM che potrà supportare l'attività di analisi delle Amministrazioni a vario titolo coinvolte nella gestione e nel controllo dei Programmi comunitari e degli interventi finanziati con risorse nazionali.

Alla data del 31 dicembre 2017 sono presenti nella BDAP circa 1 milione di progetti che hanno movimentato risorse per circa 140 miliardi di euro.

II.5 LE OPERAZIONI DI FINANZIAMENTO A FAVORE DI PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI (ARTICOLO 48 DELLA LEGGE 196/2009)

L'articolo 48 delle legge di contabilità e finanza pubblica stabilisce l'obbligo per gli istituti finanziatori di comunicare in via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze, all'ISTAT e alla Banca d'Italia i dati inerenti l'attivazione di operazioni di finanziamento a favore di Pubbliche Amministrazioni. Nel 2017, relativamente a tale adempimento, è stato implementato il nuovo database con

³⁷ 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/2017/Circolare_del_28_febbraio_2017_n_10.pdf.

l'acquisizione dei dati relativi ai finanziamenti alle Pubbliche Amministrazioni da parte degli istituti di credito, ricevuti a mezzo posta elettronica certificata. Sono state, inoltre, predisposte apposite reportistiche a richiesta degli uffici coinvolti che integrano le comunicazioni mensili.

È stata, inoltre, coinvolta la SOGEI SpA per uno studio di fattibilità per l'acquisizione delle informazioni tramite un portale dedicato.

PAGINA BIANCA