



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



# DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2018

---

## Allegato

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

---





MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

# DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2018

## **Allegato**

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

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri  
**Paolo Gentiloni Silveri**

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze  
**Pier Carlo Padoan**

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 26 aprile 2018



---

## PREMESSA

*L'articolo 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica", prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetta al Parlamento, in allegato al Documento di economia e finanza, un rapporto sullo stato di attuazione della medesima legge con particolare riferimento alle attività volte alla realizzazione della nuova organizzazione del bilancio dello Stato e dei bilanci delle altre Amministrazioni pubbliche, evidenziando 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 dei relativi decreti legislativi. Nel rapporto si deve dar conto altresì dello stato di attuazione delle disposizioni in materia di armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli altri enti territoriali di cui all'articolo 2, comma 2, lettera h) della legge 5 maggio 2009, n. 42, come sostituito dall'articolo 2, comma 6, lettera b) della legge 196/2009.*

\*\*\*

*Il presente rapporto riguarda le azioni e gli atti realizzati nel corso dell'anno 2017 e nei primi tre mesi del 2018.*

*La prima parte del rapporto illustra gli adempimenti applicativi e i primi risultati delle sperimentazioni previste dal decreto legislativo 12 maggio 2016 n. 90 (attuativo della delega prevista dall'articolo 40 della legge 196/2009 in materia di revisione della struttura del bilancio dello Stato) e dal decreto legislativo 12 maggio 2016 n. 93 (attuativo della delega prevista all'articolo 42 della legge 196/2009 in materia di potenziamento della funzione di cassa del bilancio dello Stato).*

*La seconda parte descrive le attività realizzate in tema di armonizzazione contabile degli enti territoriali e non territoriali e gli sviluppi della banca dati unitaria delle Pubbliche amministrazioni.*

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



---

## INDICE

<b>I.</b>	<b>IL BILANCIO DELLO STATO: LA REVISIONE DELLA STRUTTURA E IL POTENZIAMENTO DELLA FASE DI CASSA .....</b>	<b>1</b>
I.1	L'integrazione della revisione della spesa nel ciclo di programmazione economico finanziario.....	1
I.2	L'introduzione delle azioni.....	2
I.3	L'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato.....	9
I.4	Le note integrative al bilancio dello Stato .....	10
I.5	La sperimentazione del bilancio di genere .....	11
I.6	Gli esiti della sperimentazione del nuovo concetto di impegno contabile.....	15
I.7	I rapporti tra la gestione del bilancio dello Stato e le gestioni operanti presso la tesoreria statale e il sistema finanziario .....	18
	I.7.1 Articolo 44-bis Revisione del conto riassuntivo del Tesoro.....	18
	I.7.2 Articolo 44-ter Progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria .....	19
	I.7.3 Articolo 44-quater Gestioni delle Amministrazioni statali presso il sistema bancario e postale.....	20
	I.7.4 Articolo 47-bis Raccordo tra il bilancio statale e la gestione della tesoreria dello Stato.....	21
I.8	Il decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29.....	21
	I.8.1 L'introduzione dell'accertamento "qualificato" .....	23
<b>II.</b>	<b>GLI ALTRI ADEMPIMENTI ATTUATIVI DELLA LEGGE DI CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA.....</b>	<b>25</b>
II.1	Le innovazioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli Enti territoriali .....	25
II.2	Le innovazioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli Enti non territoriali.....	28
II.3	L'armonizzazione dei sistemi contabili e il piano dei conti integrato da parte delle Pubbliche Amministrazioni .....	30
II.4	Gli sviluppi della Banca Dati Unitaria delle Amministrazioni Pubbliche.....	31
	II.4.1 Il sistema di monitoraggio delle opere pubbliche.....	32
	II.4.2 Il sistema nazionale di monitoraggio delle politiche di coesione .....	35
II.5	Le operazioni di finanziamento a favore di Pubbliche Amministrazioni (Articolo 48 della legge 196/2009).....	36

## **INDICE TABELLE**

Tabella I.2-1 Modifiche alla struttura del bilancio per azioni tra la legge di bilancio 2017-2019 e la legge di bilancio 2018-2020 .....	5
--	---

---

## **I. IL BILANCIO DELLO STATO: LA REVISIONE DELLA STRUTTURA E IL POTENZIAMENTO DELLA FASE DI CASSA**

### **I.1 L'INTEGRAZIONE DELLA REVISIONE DELLA SPESA NEL CICLO DI PROGRAMMAZIONE ECONOMICO FINANZIARIO**

Al fine di potenziare l'approccio *top-down* della programmazione finanziaria e realizzare un maggior grado di strutturazione e sistematicità del processo di revisione della spesa, l'articolo 22-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 4, comma 1 del decreto legislativo 90/2016, ha previsto l'introduzione dell'attività di *spending review* nel ciclo di bilancio. In base a tale disposizione, nella fase di formazione del disegno di legge di bilancio, il contributo delle Amministrazioni centrali dello Stato alla manovra di finanza pubblica è ancorato a specifici obiettivi assegnati, in aggregato, con il Documento di economia e finanza (DEF) e ripartiti per ciascuna Amministrazione con un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM). Con lo stesso DPCM sono indicate le priorità politiche del Governo circa l'allocazione delle risorse tra i settori di intervento. Gli interventi per il conseguimento di tali obiettivi sono successivamente proposti dai Ministeri in sede di presentazione del disegno di legge di bilancio. Il nuovo processo è stato attuato per la prima volta nel 2017 con riferimento al triennio di programmazione 2018-2020. L'obiettivo complessivo, stabilito dal DEF 2017 in almeno un miliardo di euro per ciascun anno di risparmi strutturali di spesa in termini di indebitamento netto, è stato ripartito tra i Ministeri con il DPCM del 28 giugno 2017. Lo stesso provvedimento ha previsto che le proposte di riduzione della spesa, definite con il disegno di legge di bilancio 2018-2020, dovevano operare attraverso: i) la revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza; ii) il definanziamento di interventi già previsti; iii) la revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità. Le spese per investimenti fissi lordi, calamità naturali ed eventi sismici, immigrazione e contrasto alla povertà, ritenute prioritarie dal Governo, sono state escluse dall'ambito di intervento. Le proposte di riduzione della spesa avanzate dai Ministeri, formulate in coerenza con l'obiettivo specifico di ciascun Ministero, sono confluite definitivamente nella legge di bilancio 2018-2020.

Gli interventi previsti sono oggetto di specifici accordi di monitoraggio triennali tra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascun Ministero, al fine di verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi di spesa e degli effetti anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. Per definire i contenuti degli accordi, nei primi mesi del 2018, sono state condotte apposite interlocuzioni tra i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e degli altri Ministeri in modo da stabilire gli interventi oggetto di monitoraggio, le attività che si intende porre in essere per la realizzazione degli obiettivi di spesa e il relativo cronoprogramma. Gli accordi sono stati predisposti nel corso del mese di marzo 2018 con appositi decreti interministeriali pubblicati sul sito internet del Ministero dell'economia e delle

finanze<sup>1</sup>. Entro il 1° marzo dell'esercizio successivo a quello di applicazione degli interventi, i risultati effettivamente conseguiti saranno illustrati da ciascun Ministero in una relazione da allegare al DEF. Tali informazioni potranno così costituire un'utile base per l'eventuale revisione degli interventi proposti e per la definizione della nuova programmazione di bilancio.

## **I.2 L'INTRODUZIONE DELLE AZIONI**

Il bilancio dello Stato è articolato, sul lato della spesa, in stati di previsione, missioni, programmi (unità di voto parlamentare) e azioni. Le azioni sono state introdotte in attuazione del completamento della riforma del bilancio (articolo 25-bis della legge 196/2009, come introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo 90/2016) con l'obiettivo di evidenziare la destinazione delle risorse e di chiarire ulteriormente cosa si dovrebbe realizzare e per quali scopi.

Attualmente le azioni hanno carattere conoscitivo e integrano le classificazioni esistenti ai fini della gestione e della rendicontazione. E' previsto un periodo di sperimentazione per valutare l'efficacia dell'introduzione delle azioni e consentire l'adeguamento dei sistemi informativi delle istituzioni competenti in materia di formazione, gestione e rendicontazione del bilancio dello Stato (Ragioneria generale dello Stato, Corte dei Conti e Banca d'Italia).

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016 individua le azioni del bilancio, fornisce istruzioni sul trattamento di spese comuni ai Ministeri e specifica che le spese di personale debbano essere raggruppate all'interno di ciascun programma in un'unica azione ai fini della gestione e della rendicontazione. Tale peculiarità deriva, da un lato, dalla difficoltà di attribuzione alle singole azioni di un ammontare esclusivamente dedicato di risorse umane e, dall'altro, dalla necessità di evitare che, nell'ambito della maggiore flessibilità di bilancio derivante dall'istituzione delle azioni, le spese per il personale (di natura obbligatoria) siano ridotte in corso di esercizio grazie alla certezza del loro reintegro o alla possibilità di andare in eccedenza. La struttura del bilancio per azioni può essere modificata con un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri oppure tramite il disegno di legge di bilancio, nonché tramite l'approvazione di nuove leggi e i conseguenti decreti di variazione di bilancio da comunicare al Parlamento.

L'introduzione delle azioni ha modificato in maniera rilevante la struttura del bilancio, con effetti anche sull'organizzazione in missioni e programmi e sulla concreta realizzazione dell'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa. La prima applicazione al disegno di legge di bilancio 2017-2019 ha previsto un'articolazione complessiva in 34 missioni di spesa, 175 programmi e 715 azioni. Ulteriori modifiche alle azioni sono avvenute nel 2018, in conseguenza di soppressioni, nuove istituzioni e alcune ricollocazioni di azioni tra programmi che hanno consentito di affinare la rappresentazione delle politiche sottostanti. Sono anche state leggermente modificate le denominazioni di alcune azioni, per migliorarne la descrizione. Complessivamente, a parità di numero di

---

<sup>1</sup> I decreti interministeriali sono disponibili sul sito internet del Ministero dell'economia e delle finanze al seguente indirizzo:

[http://www.tesoro.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#contRevSpes.](http://www.tesoro.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#contRevSpes)

missioni e programmi, le azioni della legge di bilancio 2018-2020 sono 718 (cfr. Tabella I.2-1).

Va segnalato che permangono diversi programmi di spesa di natura settoriale affidati al Ministero dell'economia e delle finanze la cui realizzazione presuppone il coinvolgimento anche di competenze di altri Ministeri. Sotto il profilo della rappresentatività, a parte alcune eccezioni, le azioni sono conformi ai criteri individuati per garantire un trattamento uniforme di voci comuni a tutti i Ministeri e dettagliano maggiormente il contenuto delle unità di voto, indicando le politiche sottostanti o i principali destinatari della spesa. Dal punto di vista classificatorio questo contribuisce a spiegare l'allocazione della spesa in base alla finalità, ma non si è necessariamente tradotto in una riflessione su come assicurare una maggiore efficacia delle politiche e una revisione degli stanziamenti o delle autorizzazioni di spesa sottostanti.

Tale elemento traspare anche dalle difficoltà riscontrate dalle Amministrazioni nel ricostruire le previsioni di spesa per azione come richiesto nelle Note integrative al disegno di legge di bilancio. A partire dal disegno di legge di bilancio 2018-2020, infatti, le azioni sono l'unità di riferimento per la definizione di obiettivi e di indicatori e per illustrare i criteri di formulazione delle previsioni.

Ancorando la definizione degli obiettivi alle azioni, si mira a favorire l'individuazione di indicatori che misurino l'effetto auspicato (in previsione) e poi effettivo (a consuntivo) degli interventi finanziati in termini di quantità e qualità dei servizi pubblici erogati e delle politiche attuate. La focalizzazione dell'azione sulla finalità della spesa e non sulle attività svolte dagli uffici, dovrebbe condurre a un superamento dei numerosi obiettivi e indicatori adottati dalle Amministrazioni con riferimento alla predisposizione di atti, piani, programmi, documenti, rapporti, riparti di risorse, stati di avanzamento generici, etc. Una maggiore capacità di espressione di obiettivi (e corrispondenti indicatori) che rappresentino le politiche pubbliche finanziate dal bilancio dello Stato valorizzerebbe anche il Rendiconto dello Stato come momento per una valutazione dei risultati raggiunti non solo dal punto di vista finanziario.

In tale ottica, l'introduzione del riferimento alle azioni nelle Note integrative ha richiesto di accettare che alcuni programmi di spesa e/o alcune azioni, che rappresentano mere poste contabili o regolazioni, o che comunque non individuano politiche perseguite dall'Amministrazione statale e per le quali l'Amministrazione non ha possibilità di indirizzo, di vigilanza o di controllo, non rechino obiettivi specifici pur avendo una declinazione nelle Note integrative in termini di descrizione del contenuto e di quantificazione finanziaria. E' stato, inoltre, sottolineato come gli obiettivi delle Note integrative non costituiscono oggetto della valutazione delle performance *ex lege* 150/2009 e, pertanto, non riguardano direttamente la valutazione dei dirigenti o del personale.

Secondo le indicazioni fornite nella circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 23 del 16 giugno 2017<sup>2</sup>, mentre le azioni esprimono un segmento stabile degli interventi pubblici sottostanti un programma di spesa, gli obiettivi delle Note integrative dovrebbero, invece, essere collegati al conseguimento di uno specifico risultato, con possibile durata limitata nel tempo, che spesso discende da una

---

<sup>2</sup> 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\\_16\\_giugno\\_2017\\_n\\_23.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_16_giugno_2017_n_23.pdf).

priorità politica ed è comunque legato agli indirizzi forniti nei documenti di programmazione economico-finanziaria. Nell'ambito di ciascun programma possono essere formulati al più un obiettivo per azione. Inoltre, le azioni relative alle spese per il personale del programma non sono associate a uno specifico obiettivo ma l'ammontare finanziario corrispondente è ripartito pro quota tra le altre azioni del programma, seguendo un'attribuzione basata sulla stima degli anni persona, elaborata tramite il sistema di contabilità economica analitica (CONTECO), sulla base di quanto previsto nel decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016. Ciò al fine di una rappresentazione più completa delle spese riferibili a ciascuna filiera di politiche o servizi individuati tramite le azioni.

Si tratta di un processo che vede un graduale miglioramento e richiede un forte impegno da parte delle strutture per rafforzare i propri sistemi di monitoraggio e per aumentare il ricorso a indicatori che misurino il fenomeno oggetto dell'intervento pubblico affidato all'Amministrazione piuttosto che l'attività svolta dalla stessa.

In fase di gestione del bilancio per consentire una maggiore flessibilità alle Amministrazioni nell'ambito dell'unità di voto, possono essere disposte con decreti direttoriali, previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze, variazioni compensative tra gli stanziamenti di spesa di ciascuna azione, ad esclusione delle spese predeterminate per legge e nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili. Resta, comunque, precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti. Nel corso dell'esercizio 2017 sono state disposte 452 variazioni compensative mediante il ricorso a questa facoltà invece che tramite un decreto del Ministro competente, consentendo così di accelerare l'operatività delle Amministrazioni. Si tratta, nella maggior parte dei casi, di piccoli importi: circa tre quarti dei casi riguardano variazioni, apportate su un singolo piano gestionale, inferiori agli 80 mila euro in aumento o riduzione.

**TABELLA I.2-1 MODIFICHE ALLA STRUTTURA DEL BILANCIO PER AZIONI TRA LA LEGGE DI BILANCIO 2017-2019 E LA LEGGE DI BILANCIO 2018-2020****Nuove azioni per effetto di interventi normativi che introducono nuove spese o per la riorganizzazione delle funzioni delle Amministrazioni**

Programma 22.19 "Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione" <b>Azione 3 "Formazione iniziale, tirocinio e inserimento"</b>	Il decreto legislativo 59/2017, articolo 8, ha previsto il finanziamento della formazione e del tirocinio degli insegnanti che accedono di ruolo in tutti i cicli scolastici.
Programma 26.8 "Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro"  <b>Azione 4 "Accertamenti medico-legali sulle assenze dei dipendenti pubblici"</b>	Il decreto legislativo 75/2017, articolo 22, comma 3, ha centralizzato le funzioni di accertamento e controllo sulle assenze del personale dipendente dalla Pubblica Amministrazione presso l'INPS. E' stata istituita l'apposita azione nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che definisce le linee di indirizzo delle convenzioni con l'INPS.
Programma 21.14 "Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale"  <b>Azione 4 "Coordinamento e attuazione di interventi per la sicurezza del patrimonio culturale"</b>	Il decreto legge 50/2017, articolo 22, comma 7-quinquies, prevede nuove spese per accelerare le attività di ricostruzione nelle aree colpite dagli eventi sismici verificatisi a partire dal 24 agosto 2016 e potenziare in generale le azioni di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale tramite l'istituzione di una apposita unità dirigenziale di livello generale.
Programma 32.2 "Indirizzo politico"  <b>Azione 4 "Fondi da ripartire alimentati dal riaccertamento dei residui passivi perenti"</b>	La legge 196/2009, articolo 34-ter modifica la disciplina in materia di residui passivi nel bilancio dello Stato e prevede l'istituzione di un fondo per la reiscrizione delle somme corrispondenti agli importi rilevati dalle amministrazioni relativi alle partite debitorie del conto del patrimonio dello Stato. L'introduzione dell'azione riguarda tutte le amministrazioni tranne il Ministero dell'economia e delle finanze per il quale è stata utilizzata l'azione già esistente 33.1.5 "Fondi da assegnare in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi del programma" nel programma 33.1 "Fondi da assegnare" e il Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca non ha avviato la procedura di riaccertamento dei residui perenti.
Programma 9.2 "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale"  <b>Azione 9 "Distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti"</b>	La Direttiva 2017 del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ha assegnato la responsabilità del fondo delle derrate alimentari per le persone indigenti al Dipartimento delle politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale, determinando lo spostamento delle corrispondenti risorse dal programma 9.6 "Politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca, dell'ippica e mezzi tecnici di produzione" affidato al Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca e l'esigenza di evidenziare la spesa con apposita azione nel programma 9.2 "Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale" affidato al Dipartimento di cui sopra.
Programma 24.5 "Protezione sociale per particolari categorie"  <b>Azione 8 "Sperimentazione di interventi di innovazione sociale"</b>	La legge di bilancio 2018-2020 ha istituito il Fondo per l'innovazione sociale e la nuova azione viene introdotta per rappresentare tale fondo le cui risorse sono da trasferire alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e poi a <i>Human Technopole</i> per il finanziamento di progetti sociali di vario genere.

TABELLA I.2-1 MODIFICHE ALLA STRUTTURA DEL BILANCIO PER AZIONI TRA LA LEGGE DI BILANCIO 2017-2019 E LA LEGGE DI BILANCIO 2018-2020 (SEGUITO)

## Spostamenti di azioni tra programmi

<p><b>Azione 4 "Attività di controllo e prevenzione dell'Autorità Nazionale - UAMA per i materiali d'armamento"</b> Dal Programma 4.9 "Promozione del sistema Paese"</p> <p>Al Programma di destinazione 4.14 "Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale"</p>	<p>La riorganizzazione del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, (articolo 1 comma 1 lettera b) del Decreto del Presidente della Repubblica 260/2016) assegna al Segretario generale le competenze per l'Autorità nazionale UAMA (Unità per le autorizzazioni dei materiali di armamento), comportando la necessità di uno spostamento per il vincolo di univocità dell'assegnazione di un programma ai centri di responsabilità (articolo 40 della legge 196/2009).</p>
<p><b>Azione 4 "Riqualificazione periferie e aree urbane degradate"</b> Dal Programma 1.3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri"</p> <p>Al Programma di destinazione 19.1 "Edilizia abitativa e politiche territoriali"</p>	<p>Lo spostamento nel programma 19.1 "Edilizia abitativa e politiche territoriali" risponde all'esigenza di dare maggiore evidenza agli obiettivi della spesa e di avere una visione unitaria delle politiche per l'edilizia e l'urbanistica, mentre nel programma 1.3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri" sono presenti principalmente le spese destinate alla Presidenza e al suo funzionamento.</p>
<p><b>Azione 3 "Interventi per la realizzazione di itinerari turistici ciclo-pedonali"</b> Dal Programma 13.6 "Sviluppo e sicurezza della mobilità locale"</p> <p>Al Programma di destinazione 14.11 "Sistemi stradali, autostradali ed intermodali"</p>	<p>L'azione è stata spostata al programma 14.11 "Sistemi stradali, autostradali ed intermodali", assumendo la codifica di 14.11.6, poiché in questo programma sono rappresentati tutti gli interventi che riguardano i sistemi stradali e in particolare gli interventi gestiti dall'ANAS, la quale fornisce supporto tecnico anche alla realizzazione degli itinerari turistici ciclo-pedonali. Le risorse residue del "Fondo per il finanziamento degli interventi a favore della mobilità ciclistica", capitolo 7580, sono state invece spostate all'azione esistente 13.6.2 "Concorso dello Stato al trasporto pubblico locale".</p>

## Cambiamento denominazioni delle Azioni

Le denominazioni delle seguenti azioni sono state modificate per migliorare la descrizione delle finalità e delle attività sottostanti.

Nuova denominazione	Vecchia denominazione
Programma 3.1 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore"	Programma 3.1 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore"
<b>Azione 4 "Interventi in materia di salvaguardia dei territori montani"</b>	Azione 4 "Interventi in materia di salvaguardia dei territori montani ed aree di confine"
Programma 5.1 "Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza"	Programma 5.1 "Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza"
<b>Azione 6 "Approntamento, impiego e ricondizionamento dei Comandi e Reparti delle forze terrestri per le missioni internazionali"</b>	Azione 6 "Approntamento e impiego delle unità operative delle forze terrestri per le missioni internazionali"
<b>Azione 7 "Approntamento, impiego e ricondizionamento dei Comandi e Reparti dell'Arma dei Carabinieri per le missioni internazionali"</b>	Azione 7 "Approntamento e impiego delle unità operative dell'Arma dei Carabinieri per le missioni internazionali"

**TABELLA I.2-1 MODIFICHE ALLA STRUTTURA DEL BILANCIO PER AZIONI TRA LA LEGGE DI BILANCIO 2017-2019 E LA LEGGE DI BILANCIO 2018-2020 (SEGUITO)**

<p>Programma 5.3 “Approntamento e impiego delle forze navali”</p> <p><b>Azione 2 “Comando, pianificazione, coordinamento e controllo di vertice delle forze marittime”</b></p> <p><b>Azione 3 “Approntamento ed impiego delle unità operative per l'espletamento dei compiti militari delle forze marittime”</b></p> <p><b>Azione 4 “Formazione militare del personale delle forze marittime”</b></p> <p><b>Azione 5 “Sostegno logistico e supporto territoriale delle forze marittime”</b></p> <p><b>Azione 6 “Approntamento, impiego e ricondizionamento dei Comandi e Reparti delle forze marittime per le missioni internazionali”</b></p> <p><b>Azione 7 “Gestione e assistenza per il personale delle forze marittime”</b></p>	<p>Programma 5.3 “Approntamento e impiego delle forze navali”</p> <p>Azione 2 “Comando, pianificazione, coordinamento e controllo di vertice delle forze navali”</p> <p>Azione 3 “Approntamento ed impiego delle unità operative per l'espletamento dei compiti militari delle forze navali”</p> <p>Azione 4 “Formazione militare del personale delle forze navali”</p> <p>Azione 5 “Sostegno logistico e supporto territoriale delle forze navali”</p> <p>Azione 6 “Approntamento e impiego delle unità operative delle forze navali per le missioni internazionali”</p> <p>Azione 7 “Gestione e assistenza del personale delle forze navali”</p>
<p>Programma 5.4 “Approntamento e impiego delle forze aeree”</p> <p><b>Azione 7 “Approntamento, impiego e ricondizionamento dei Comandi e Reparti delle forze aeree per le missioni internazionali”</b></p>	<p>Programma 5.4 “Approntamento e impiego delle forze aeree”</p> <p>Azione 7 “Approntamento e impiego delle unità operative delle forze aeree per le missioni internazionali”</p>
<p>Programma 9.2 “Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale”</p> <p><b>Azione 8 “Politiche forestali, tutela e valorizzazione dei prodotti forestali e certificazione CITES”</b></p>	<p>Programma 9.2 “Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale”</p> <p>Azione 8 “Attuazione delle convenzioni internazionali in materia ambientale e forestale”</p>
<p>Programma 11.3 “Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità”</p> <p><b>Azione 3 “Settore cinema, musica e editoria”</b></p> <p><b>Azione 12 “Agevolazioni fiscali a favore di imprenditori individuali”</b></p>	<p>Programma 11.3 “Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità”</p> <p>Azione 3 “Settore cinema, musica, arti, cultura e editoria”</p> <p>Azione 12 “Agevolazioni fiscali a favore di imprese”</p>
<p>Programma 17.4 “Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali”</p> <p><b>Azione 3 “Studi, ricerche e nuove tecnologie per la conoscenza, la catalogazione, la conservazione e il restauro del patrimonio culturale”</b></p> <p><b>Azione 4 “Attività di formazione del personale ed educazione al patrimonio culturale”</b></p>	<p>Programma 17.4 “Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali”</p> <p>Azione 3 “Studi, ricerche e nuove tecnologie per il restauro e la conservazione del patrimonio culturale”</p> <p>Azione 4 “Attività di formazione del personale”</p>
<p>Programma 29.1 “Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità”</p> <p><b>Azione 7 “Agevolazioni fiscali connesse a procedimenti di negoziazione assistita e gratuito patrocinio”</b></p>	<p>Programma 29.1 “Regolazione e coordinamento del sistema della fiscalità”</p> <p>Azione 7 “Agevolazioni fiscali connesse a procedimenti giurisdizionali di negoziazione assistita”</p>
<p>Programma 32.3 “Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza”</p> <p><b>Azione 4 “Gestione e sviluppo dei servizi e dei progetti informatici”</b></p>	<p>Programma 32.3 “Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza”</p> <p>Azione 4 “Razionalizzazione organizzativa e dematerializzazione di attività”</p>
<p>Programma 32.7 “Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale”</p> <p><b>Azione 5 “Restituzione di somme indebitamente versate e pagamento interessi su depositi definitivi”</b></p>	<p>Programma 32.7 “Servizi per le pubbliche amministrazioni nell'area degli acquisti e del trattamento economico del personale”</p> <p>Azione 5 “Oneri finanziari su depositi cauzionali e restituzione somme indebitamente versate nelle tesorerie dello Stato”</p>
<p>Programma 33.1 “Fondi da assegnare”</p> <p><b>Azione 3 “Fondi da assegnare per il personale delle Amministrazioni statali”</b></p>	<p>Programma 33.1 “Fondi da assegnare”</p> <p>Azione 3 “Fondi da assegnare per il personale delle Amministrazioni pubbliche”</p>

**TABELLA I.2-1 MODIFICHE ALLA STRUTTURA DEL BILANCIO PER AZIONI TRA LA LEGGE DI BILANCIO 2017-2019 E LA LEGGE DI BILANCIO 2018-2020 (SEGUITO)**

**Azioni soppresse**

Programma 3.6 "Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria"	L'azione era composta principalmente dal capitolo di spesa 2746 in tema di ammortamento dei mutui derivanti dalla maggiore spesa sanitaria per il quale è stato previsto l'utilizzo di quota parte del Fondo sanitario nazionale. Al fine di avere una rappresentazione unitaria delle spese legate al Fondo sanitario nazionale l'azione 3.6.2 "Ripiano disavanzi sanitari pregressi delle Regioni" è stata soppressa e i relativi capitoli sono stati spostati all'azione 3.6.1 "Tutela dei livelli essenziali di assistenza" dello stesso programma di spesa dove sono rappresentate tali spese.
<b>Azione 2 "Ripiano disavanzi sanitari pregressi delle Regioni"</b>	
Programma 3.7 "Rapporti finanziari con Enti territoriali"	L'azione comprendeva delle spese a favore delle Regioni in tema di salvaguardia del territorio con un'accezione ampia del concetto. È stata soppressa e i suoi capitoli trasferiti all'azione 3.7.4 "Interventi di settore a favore delle Regioni" perché anche questa rappresenta interventi di vario genere per le regioni e in questo modo è possibile avere una visione unitaria di queste spese.
<b>Azione 3 "Concorso dello Stato per l'esercizio delle funzioni di pertinenza delle Regioni in materia di salvaguardia del territorio"</b>	
Programma 3.7 "Rapporti finanziari con Enti territoriali"	La legge di stabilità 2016 (articolo 1, comma 707 e ss.) ha previsto le nuove regole di finanza pubblica che hanno sostituito le norme che riguardano la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali.
<b>Azione 5 "Patto di stabilità interno verticale"</b>	
Programma 24.11 "Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali"	L'azione era composta dal solo capitolo 7325 (Fondo indiviso per la concessione di indennizzi e di contributi per danni di guerra), non rilevante dal punto di vista finanziario. Le risorse sono state riversate nel "Fondo per la riduzione della pressione fiscale" (capitolo 3833 del programma 33.1 "Fondi da assegnare", azione 1 "Interventi strutturali di politica economica e per la riduzione della pressione fiscale" all'interno dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze).
<b>Azione 3 "Risarcimenti per danni di guerra e rimborsi similari"</b>	

### **I.3 L'ADOZIONE DELLA CONTABILITÀ ECONOMICO-PATRIMONIALE E DI UN PIANO DEI CONTI INTEGRATO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO**

L'adozione da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato della contabilità economico-patrimoniale e del piano dei conti integrato costituisce l'elemento qualificante degli articoli 38-bis, ter, quater, quinquies e sexies della novellata legge 196/2009. L'adozione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato è collegata alle analoghe disposizioni emanate per gli Enti territoriali (decreto legislativo 118/2011) e non territoriali (decreto legislativo 91/2011) e il regolamento contenente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle Amministrazioni pubbliche (decreto del Presidente della Repubblica 132/2013), nell'ambito dell'armonizzazione e consolidamento dei conti pubblici.

I principi fondanti dei sopracitati articoli si possono così riassumere:

- introduzione della contabilità integrata mediante affiancamento al sistema della contabilità finanziaria di uno di contabilità economico-patrimoniale, a fini conoscitivi, che si ispirino a comuni criteri di contabilizzazione;
- adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione delle Amministrazioni pubbliche e del suo utilizzo quale struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di bilancio;
- una maggiore tracciabilità delle informazioni nelle varie fasi di rappresentazione contabile.

Alla fine dell'anno 2017, per dare attuazione alle richiamate disposizioni della legge 196/2009 sono stati completati i lavori per la definizione dello schema di decreto del Presidente della Repubblica, relativo all'adozione del piano dei conti integrato per le Amministrazioni centrali dello Stato, il cui iter approvativo è in corso di definizione. Tale schema di provvedimento è stato anche sottoposto al parere della Corte dei conti, reso nell'adunanza a Sezioni Riunite del 29 novembre 2017 (n. 1/2017/Cons). Le osservazioni ricevute in tale occasione sono state considerate per la stesura definitiva del testo.

È altresì in corso di predisposizione uno schema di decreto Ministeriale che ha per oggetto la disciplina della sperimentazione della contabilità integrata e del nuovo piano dei conti prevista dall'articolo 38-sexies, al fine di valutarne gli effetti.

Per dare attuazione alla predetta sperimentazione si è proceduto all'individuazione e, successivamente, all'implementazione di nuove funzioni nei sistemi informativi utilizzati per la registrazione delle scritture contabili.

L'adozione a regime della contabilità integrata e del nuovo piano dei conti avverrà in base agli esiti della sperimentazione, da cui deriverà, tra l'altro, per il bilancio finanziario, anche la nuova codifica SIOPE, delle Amministrazioni centrali dello Stato, in coerenza con il modulo finanziario del piano dei conti integrato.

## **I.4 LE NOTE INTEGRATIVE AL BILANCIO DELLO STATO**

Il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato ha comportato sostanziali modifiche anche al contenuto delle note integrative, allo scopo di qualificarlo sia sotto l'aspetto rappresentativo, sia sotto il profilo sostanziale.

La Nota integrativa è un documento di ausilio alla programmazione dell'impiego delle risorse pubbliche per il triennio di riferimento, che completa e arricchisce le informazioni relative alle entrate e alle spese del bilancio. Essa, in fase di formazione, secondo quanto previsto dall'articolo 21, comma 11, lettera a) della legge 196/2009, costituisce lo strumento attraverso il quale ciascun Ministero illustra, in relazione ai programmi di spesa, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori idonei alla loro misurazione, nonché i criteri di formulazione delle previsioni. In sede di Rendiconto generale dello Stato, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 35, comma 2 della legge 196/2009, la Nota integrativa riporta i risultati finanziari e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi previsti nella fase di formazione.

Le maggiori novità della riforma riguardano il processo di definizione degli obiettivi da parte delle Amministrazioni. Gli obiettivi delle Note integrative, oltre ad essere definiti, come di consueto, con riferimento a ciascun programma, sono formulati anche con riferimento a ciascun'azione. A tal fine, nell'ambito di ciascun programma possono essere formulati più obiettivi ma le azioni devono essere associate univocamente agli obiettivi. In altre parole, un obiettivo può fare riferimento a più di un'azione nell'ambito dello stesso programma, mentre ad una azione può essere associato un solo obiettivo. L'obiettivo da associare a ciascun'azione deve essere scelto con criteri selettivi. Esso deve rappresentare gli scopi più rilevanti che l'Amministrazione intende conseguire con riferimento alle finalità della spesa rappresentata dall'azione o dalle azioni alle quali è associato, privilegiando la misurazione delle politiche a cui il bilancio contribuisce, ossia ai servizi pubblici erogati e alle finalità ultime dell'intervento pubblico sull'economia, sulla società e sull'ambiente. È, inoltre, richiesta l'associazione delle azioni agli obiettivi e non è più necessario per l'Amministrazione quantificare puntualmente le risorse finanziarie destinate alla realizzazione di ciascun obiettivo. Queste ultime restano associate direttamente alle azioni del bilancio. Allo stesso tempo, dall'univocità del legame tra ciascun'azione e un singolo obiettivo e dalla selettività nell'individuazione degli obiettivi ne consegue che le risorse finanziarie che l'Amministrazione impiegherà per realizzare un obiettivo saranno sicuramente attinte tra quelle dell'azione o delle azioni alle quali l'obiettivo è associato, ma non coincideranno necessariamente con la totalità di tali risorse.

Altra significativa novità, conseguente alle modifiche introdotte con l'attuazione della delega per il potenziamento della funzione di cassa (decreto legislativo 93/2016), consiste nella esposizione nelle Note integrative, a partire dal disegno di legge di bilancio 2018-2020, degli stanziamenti di cassa in aggiunta a quelli di competenza.

Nel corso del 2017, al fine di dare attuazione al nuovo processo delle Note integrative, sono state elaborate le nuove Linee Guida Operative contenute nella

circolare n. 23 del 16 giugno 2017<sup>3</sup> della Ragioneria generale dello Stato sulle previsioni di bilancio per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020.

L'introduzione della nuova metodologia per la compilazione delle Note integrative a previsione ha comportato, altresì, l'implementazione di nuove funzioni informatiche per consentire alle Amministrazioni centrali dello Stato la predisposizione *on line* delle stesse.

## **I.5 LA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO DI GENERE**

Il bilancio di genere è uno strumento che mira a realizzare una maggiore trasparenza sulla destinazione delle risorse di bilancio e sul loro impatto su uomini e donne. Uomini e donne sono, infatti, influenzati diversamente dalle decisioni di bilancio non solo per via di specifiche politiche, ma anche in relazione alle loro diverse situazioni socio-economiche, ai bisogni individuali e ai comportamenti sociali. Le modalità secondo cui essi fruiscono dei beni e servizi pubblici e sono condizionati dall'imposizione fiscale possono essere differenziate anche in presenza di interventi universalistici e non mirati a un genere in particolare.

L'articolo 38-septies della legge di contabilità e finanza pubblica - introdotto dall'articolo 9 del decreto legislativo 90/2016 - dispone la sperimentazione di un bilancio di genere per il bilancio dello Stato ai fini della rendicontazione. Al Ministro dell'economia e delle finanze è assegnato il compito di trasmettere alle Camere una relazione sulla sperimentazione e, successivamente, sui risultati dell'adozione definitiva.

Tale compito è stato svolto per la prima volta con riferimento al Conto del bilancio dell'esercizio finanziario 2016, tramite l'analisi:

- di indicatori che evidenziano divari di genere nell'economia e nella società;
- di indicatori che misurano divari di genere relativi al personale delle Amministrazioni centrali dello Stato;
- dell'impatto delle principali politiche tributarie e di specifiche agevolazioni fiscali;
- di una riclassificazione contabile delle spese del bilancio dello Stato secondo una prospettiva di genere;
- di una ripartizione di genere delle retribuzioni del personale delle Amministrazioni centrali dello Stato;
- dell'indicazione da parte delle Amministrazioni competenti delle azioni, intraprese nel corso del 2016 dirette ad incidere sulle disuguaglianze di genere, con l'associazione alle strutture del bilancio contabile e l'evidenziazione degli indicatori di risultato disponibili.

La versione completa della Relazione al Parlamento sul bilancio di genere 2016, assieme a dati e tavole in formato elaborabile e a una rassegna della normativa delle

---

<sup>3</sup> 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\\_16\\_giugno\\_2017\\_n\\_23.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_16_giugno_2017_n_23.pdf).

politiche di genere adottate in Italia dal secondo dopoguerra in poi, è disponibile sul sito della Ragioneria generale dello Stato<sup>4</sup>.

Nel corso degli anni sono state avviate diverse iniziative a livello internazionale in materia di bilancio di genere. I soggetti promotori sono stati talvolta le Istituzioni internazionali, altre volte i governi nazionali e locali e, in altri casi, organizzazioni della società civile. I principi che hanno condotto vari Paesi all'adozione del bilancio di genere variano tra il proposito di utilizzare tale metodologia per promuovere le pari opportunità e quello di migliorare le ordinarie pratiche di bilancio con una maggiore focalizzazione delle decisioni sui destinatari ultimi degli interventi finanziati<sup>5</sup>. Numerosi sono i riferimenti a livello europeo, a partire dalla risoluzione del Parlamento Europeo del 3 luglio 2003<sup>6</sup>.

L'introduzione di una prospettiva di genere nel bilancio dello Stato avviene in un contesto in cui sono già maturate alcune esperienze a livello locale e nell'ambito delle pratiche di *performance management* di alcune Amministrazioni pubbliche<sup>7</sup>. Manca, tuttavia, un quadro continuo e coordinato di tali iniziative e quelle esistenti tendono a privilegiare le analisi del contesto piuttosto che la valutazione dei risultati degli interventi adottati. La limitata diffusione in Italia di questo strumento si accompagna a una situazione in cui i divari di genere sono ancora ampi, in particolare in alcuni ambiti quali la partecipazione al mercato del lavoro, la copertura di posizioni di vertice e di ruoli direttivi, la disponibilità di reddito, l'orientamento allo studio delle materie scientifiche, matematiche e tecnologiche e l'onere della cura dei familiari.

La sperimentazione del bilancio di genere per lo Stato è stata avviata tramite un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 giugno 2017, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, che definisce la

---

<sup>4</sup> Il materiale è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/formazione\\_e\\_gestione\\_del\\_bilancio/rendiconto/bilancio\\_di\\_genere/index.html](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/rendiconto/bilancio_di_genere/index.html).

<sup>5</sup> Le esperienze di alcuni Paesi europei sono illustrate sinteticamente nel paragrafo 1.1 della parte seconda della Relazione al Parlamento 2016. Nella maggior parte dei casi, il bilancio di genere è utilizzato per la presa di decisione nel bilancio di previsione e, in vari Paesi, nella fase di predisposizione del bilancio, ogni nuova proposta di spesa deve essere accompagnata da un'analisi dell'impatto atteso sul genere, come indicato nelle circolari di previsione emanate annualmente.

<sup>6</sup> La risoluzione del Parlamento Europeo del 3 luglio 2003, sul *gender budgeting* sottolinea che “i bilanci pubblici non sono meri strumenti finanziari ed economici ma costituiscono il quadro entro il quale si delinea il modello di sviluppo socio-economico e si stabiliscono i criteri di redistribuzione del reddito”. Tra gli altri riferimenti a livello europeo si ricordano la Risoluzione del Parlamento europeo del 10 febbraio 2010 che elabora politiche di rilancio anche attraverso l'approccio del *gender mainstreaming* e del *gender budgeting* e la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 febbraio 2010 che ribadisce la necessità di mettere in atto e monitorare sistematicamente l'integrazione della prospettiva di genere nei processi legislativi, di bilancio e in altri importanti processi.

<sup>7</sup> L'articolo 10 del decreto legislativo 150/2009 dispone che la Relazione annuale sulla performance evidenzi, a consuntivo, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti, e il bilancio di genere realizzato. Precedenti riferimenti normativi al bilancio di genere sono rintracciabili nella Direttiva del Dipartimento della Funzione pubblica del 23 maggio 2007 recante “Misure per attuare parità e pari opportunità tra uomini e donne nelle Amministrazioni pubbliche”.

metodologia generale da seguire<sup>8</sup>. Sono individuati quali soggetti coinvolti nella predisposizione del bilancio di genere:

- il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, per le competenze in materia di Rendiconto generale dello Stato e per le elaborazioni relative alla banca dati del personale delle Pubbliche amministrazioni;
- il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'analisi dell'impatto delle politiche delle entrate;
- il Dipartimento degli Affari Generali per tutte le Amministrazioni centrali, per i dati relativi ai pagamenti delle retribuzioni del personale dipendente delle Amministrazioni centrali dello Stato;
- i singoli centri di responsabilità delle Amministrazioni centrali dello Stato (incluse le eventuali articolazioni periferiche) e la Presidenza del Consiglio dei Ministri, quali soggetti attivi degli interventi finanziati tramite il bilancio dello Stato.

La metodologia individua i criteri generali per: l'applicazione dell'analisi di genere al conto del bilancio dello Stato, la costruzione di indicatori utilizzabili per il monitoraggio dell'impatto delle politiche sul genere e la rilevazione delle azioni intraprese dalle singole Amministrazioni per integrare la dimensione del genere negli interventi da esse realizzati. Per quanto riguarda l'utilizzo di indicatori statistici, viene disposto che questi ultimi vengano utilizzati sia in relazione alle politiche del personale dell'Amministrazione (anche con riferimento alle informazioni rilevate dal Conto annuale prevista dal titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), sia come strumento di analisi e monitoraggio delle politiche settoriali.

Dal lato delle entrate si dispone un'analisi dell'impatto delle principali politiche tributarie ovvero di determinate misure fiscali che possono avere direttamente o indirettamente l'effetto di ridurre le diseguaglianze di genere. Dal lato delle uscite si sottolinea l'importanza di non limitarsi a evidenziare le risorse specificamente indirizzate alle donne, ma di procedere, come ulteriormente specificato nelle linee guida della circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 25 del 5 luglio 2017<sup>9</sup>, a una riclassificazione complessiva delle spese del bilancio secondo le seguenti categorie:

- spese "neutrali", relative alle misure che non hanno impatti diretti né indiretti di genere, quali ad esempio, quelle riferite agli interessi passivi, ai redditi da capitale, alle acquisizioni di attività finanziarie o agli ammortamenti;
- spese "sensibili", relative alle misure che hanno o possono avere un diverso impatto su uomini e donne, quali ad esempio, quelle destinate direttamente a individui o quelle che, pur non essendo destinate direttamente a individui, possono incidere anche in maniera indiretta sulle

---

<sup>8</sup> Il DPCM recante "Metodologia generale del bilancio di genere ai fini della rendicontazione, tenuto conto anche delle esperienze già maturate nei bilanci degli Enti territoriali" è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 173 del 26 luglio 2017.

<sup>9</sup>La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2017/circolare\\_n\\_25\\_2017/index.html](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/circolari/2017/circolare_n_25_2017/index.html).

diseguaglianze di genere, in quanto finalizzate alla produzione di servizi individuali;

- spese “destinate a ridurre le disuguaglianze di genere”, relative alle misure direttamente riconducibili o mirate a diminuire le diseguaglianze di genere o a favorire le pari opportunità, tramite azioni di tutela o azione positive, quali ad esempio le risorse per promuovere l’imprenditorialità femminile, la maternità, o gli stanziamenti per i ricoveri per donne vittime di violenza.

Per una disamina completa dei risultati del bilancio di genere 2016 si rimanda alla citata Relazione al Parlamento<sup>10</sup>. In questa sede, appare utile rilevare come il percorso realizzato assicura una maggiore trasparenza sulle risorse destinate specificatamente a incidere sui divari di genere ed evidenzia una quota rilevante di risorse destinate a interventi che, sebbene non mirati a ridurre le diseguaglianze, hanno un diverso impatto su uomini e donne.

Questa prima sperimentazione ha anche evidenziato alcuni limiti, insiti alla focalizzazione dell’analisi sul bilancio dello Stato o collegati alla novità del suo esercizio da parte delle Amministrazioni. Va innanzitutto ricordato che il bilancio dello Stato non restituisce una rappresentazione esaustiva degli interventi pubblici finalizzati alle politiche di pari opportunità e alla riduzione delle disuguaglianze di genere. Non sono, infatti, incluse le risorse indirizzate a tale scopo e allocate nei bilanci di altre Amministrazioni pubbliche (in particolare quelli degli Enti locali che producono numerosi servizi diretti ai cittadini, dell’INPS che gestisce la previdenza e delle Regioni nel settore della sanità). Anche limitandoci all’intervento statale, vi sono misure che, sebbene finanziate con il contributo di risorse trasferite dallo Stato, sono realizzate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e da altre Amministrazioni pubbliche nell’ambito della propria autonomia. Analogamente alcune politiche sono attuate tramite fondi di rotazione che sono gestiti interamente extra-bilancio e per i quali un eventuale stanziamento in bilancio rappresenta solo una dotazione iniziale e non l’intera spesa. Vi sono poi numerosi interventi regolamentatori che sono privi di impatti finanziari diretti e che, quindi, non sono immediatamente individuabili o monitorabili tramite il bilancio dello Stato.

In secondo luogo, l’integrazione della dimensione del genere nelle politiche settoriali necessita di un maggiore ricorso a sistemi di monitoraggio per genere e alla valutazione degli effetti delle politiche sul genere. In alcuni casi appare anche opportuno affinare i criteri di riclassificazione della spesa, in particolare per quella “sensibile”, vista l’interpretazione a volte difforme tra Amministrazioni<sup>11</sup>. Le difficoltà incontrate in questo caso derivano dalla mancanza, all’interno delle singole Amministrazioni, di strutture organizzative stabili esplicitamente preposte all’attività

<sup>10</sup> È disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato anche una sintesi del documento di circa 10 pagine ([http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Bilancio-di-genere/Sintesi\\_Relazione\\_Bilancio\\_di\\_Genere\\_2016\\_-\\_ITA.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Bilancio-di-genere/Sintesi_Relazione_Bilancio_di_Genere_2016_-_ITA.pdf)) e una presentazione in forma di diapositive ([http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Bilancio-di-genere/Presentazione\\_Bilancio\\_di\\_genere\\_2016.ppt](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Rendiconto/Bilancio-di-genere/Presentazione_Bilancio_di_genere_2016.ppt)).

<sup>11</sup> Si evidenzia che al riguardo anche l’Ufficio Parlamentare di Bilancio suggerisce di “migliorare la delimitazione delle tre categorie di spesa (in particolare quelle sensibili)” e di valutare “se tenere separata dal resto l’analisi degli effetti delle politiche del personale delle Amministrazioni pubbliche”: <http://www.upbilancio.it/pubblicato-il-flash-la-sperimentazione-del-bilancio-di-genere-per-lanno-2016/>.

di indirizzo e coordinamento per il bilancio di genere e dalla scarsa diffusione di competenze specifiche<sup>12</sup>.

Il bilancio di genere, riproposto annualmente, sarà tanto più efficace quanto più sarà indirizzato a promuovere la valutazione di impatto delle politiche pubbliche, anche attraverso l'integrazione di una prospettiva di genere. Oltre a evidenziare lo sforzo in termini di risorse dirette a incidere su divari di genere, la periodica rendicontazione del bilancio secondo una prospettiva di genere dovrebbe essere diretta a favorire una maggiore considerazione delle caratteristiche della popolazione di riferimento nel disegno degli interventi e nella loro implementazione (anche quando essa non sia femminile). Va, infine, ricordato che si possono perseguire effetti positivi sulla riduzione delle disuguaglianze di genere senza generare oneri aggiuntivi sul bilancio pubblico, ma semplicemente tenendo conto della dimensione del genere nel disegno degli interventi e nella loro implementazione.

## **I.6 GLI ESITI DELLA SPERIMENTAZIONE DEL NUOVO CONCETTO DI IMPEGNO CONTABILE**

Una delle principali novità introdotte dal decreto legislativo 93/2016<sup>13</sup> è stata la revisione della nozione di impegno contabile, con lo scopo di avvicinare il momento della competenza (impegno) a quello della cassa (pagamento). La nuova disciplina prevede l'assunzione dell'impegno con l'imputazione contabile agli esercizi finanziari in cui la correlata obbligazione giuridicamente perfezionata diviene esigibile (impegno ad esigibilità). L'assunzione dell'impegno presuppone i seguenti elementi essenziali: la ragione del debito, l'importo ovvero gli importi da pagare, l'esercizio finanziario o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato. Costituiscono un'eccezione le fattispecie di trasferimenti di somme ad Amministrazioni pubbliche per le quali il creditore potrebbe essere individuato solo all'esito di un iter procedurale legislativamente disciplinato. In questi casi, fermi restando tutti gli altri elementi, è consentita l'assunzione dell'impegno contabile. Inoltre, nell'ottica del potenziamento della funzione del bilancio di cassa, il predetto decreto ha istituzionalizzato e reso obbligatorio il cosiddetto "cronoprogramma dei pagamenti" da aggiornare in corso di gestione al momento in cui sono assunti gli impegni, al fine di garantire un efficace monitoraggio degli andamenti dei flussi di cassa, con conseguente responsabilizzazione del dirigente che gestisce le risorse pubbliche. Queste innovazioni entreranno in vigore a partire dal 1° gennaio 2019<sup>14</sup>.

Trattandosi di modifiche di notevole impatto sia sulla gestione ed esecuzione del bilancio che sui sistemi informativi delle Amministrazioni centrali dello Stato, il

---

<sup>12</sup> A tal proposito è in corso una collaborazione tra la Ragioneria generale dello Stato, il Dipartimento per le pari Opportunità e la Scuola Nazionale dell'Amministrazione per la predisposizione di uno specifico percorso formativo sul bilancio di genere.

<sup>13</sup> Si tratta della disposizione contenuta all'articolo 3 del decreto legislativo 93/2016 che ha sostituito interamente l'articolo 34 della legge 31 dicembre del 2009, n. 196.

<sup>14</sup> In base a quanto previsto dall'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 93/2016 così come modificato dall' articolo 6, comma 2, lettera a), del decreto-legge 148/2017, convertito, con modificazioni, dalla legge 172/2017.

Legislatore ha previsto una sperimentazione della durata massima di 24 mesi<sup>15</sup> a decorrere dal 1° ottobre 2016, i cui esiti saranno oggetto di un Rapporto sulla sperimentazione trasmesso dal Ministro dell'economia e delle finanze alle Commissioni parlamentari competenti per materia e alla Corte dei conti.

I termini, le modalità di attuazione e le tipologie di spesa interessate dalla sperimentazione sono stati disciplinati dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 16 settembre 2016, registrato dalla Corte dei Conti il 28 settembre 2016 al n. 2496. Il citato decreto ha definito, tra l'altro:

- l'oggetto della sperimentazione che riguarda tutte le tipologie di spesa del bilancio dello Stato e i soggetti coinvolti che sono gli ordinatori primari, centrali e periferici delle Amministrazioni statali;
- l'affiancamento della sperimentazione alle vigenti procedure contabili per l'assunzione degli impegni di spesa e l'ordinazione dei relativi pagamenti;
- le modalità della sperimentazione, attraverso la precisazione di taluni aspetti riguardanti la gestione degli impegni di spesa ai fini della sperimentazione, l'imputazione degli stessi in bilancio con conseguente predisposizione e aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti;
- l'attività di verifica sulla sperimentazione, sulla corretta registrazione degli impegni di spesa e sull'aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti, da svolgere a cura degli Uffici di controllo del sistema delle Ragionerie e le forme di pubblicità delle informazioni relative agli impegni assunti;
- le modalità di stesura del Rapporto sulla sperimentazione di cui all'articolo 9, comma 4, del decreto legislativo 93/2016 che dovrà essere redatto sulla base delle informazioni prodotte nell'ambito del monitoraggio mensile condotto dagli Uffici centrali del bilancio, secondo quanto previsto dal comma 10 dell'articolo 34 della legge 196/2009, nonché sulla base di apposite relazioni trimestrali trasmesse dalle Amministrazioni centrali, per il tramite dei medesimi Uffici centrali del bilancio, riguardanti gli esiti della sperimentazione e le eventuali criticità riscontrate, anche con riferimento alle proprie articolazioni periferiche;
- il rinvio ad una o più circolari esplicative della Ragioneria generale dello Stato per fornire indicazioni di carattere tecnico ed operativo per l'attuazione della sperimentazione e per la verifica da parte degli Uffici di controllo del suo corretto adempimento.

In adempimento a quest'ultima previsione sono state emanate dalla Ragioneria generale dello Stato le circolari n. 23 del 7 ottobre 2016, che prevedeva alcune indicazioni tecnico operative per l'attuazione della sperimentazione e n. 16 del 29 marzo 2017<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> In base a quanto previsto inizialmente dall'articolo 9, comma 4 del decreto legislativo 93/2016 la sperimentazione sarebbe dovuta durare 12 mesi. Tale termine è stato successivamente prorogato di altri dodici mesi dall'articolo 6, comma 2, lettera b), del decreto-legge 148/2017, convertito, con modificazioni dalla legge 172/2017.

<sup>16</sup> Le circolari sono disponibili sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo:

[http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare\\_del\\_7\\_ottobre\\_2016\\_n\\_23.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_7_ottobre_2016_n_23.pdf)

Quest'ultima ha fornito alle Amministrazioni centrali dello Stato le istruzioni per la predisposizione delle relazioni trimestrali sull'andamento della sperimentazione, con lo scopo di evidenziare le eventuali problematiche emerse in sede di attuazione della nuova disciplina legislativa, attraverso l'indicazione delle informazioni riferite a:

- criticità di natura giuridico - amministrativa riscontrate per la registrazione degli impegni in modalità "sperimentazione" derivanti:
  - dalla correlazione dell'esigibilità della spesa alla "scadenza di pagamento",
  - da difficoltà ad individuare le date di scadenza per impegni non conseguenti a contratti,
  - da altre situazioni critiche (anche solo ipotizzate e non ancora oggetto di sperimentazione);
- criticità sui sistemi operativi riscontrate in sede di registrazione degli impegni in modalità "sperimentazione";
- criticità riscontrate nell'applicazione del cronoprogramma dei pagamenti con riferimento alla registrazione degli impegni di spesa;
- altre criticità;
- indicazioni circa le soluzioni adottate e/o proposte.

Le relazioni trimestrali sono accompagnate da una sintesi delle principali problematiche evidenziate dall'Amministrazione. Al contempo esse contengono le informazioni e i dati utili per mettere a confronto le due differenti modalità di assunzione degli impegni di spesa (a legislazione vigente e sperimentale) e dare evidenza dei riflessi contabili sui diversi esercizi finanziari.

Dall'analisi delle relazioni trimestrali trasmesse è emersa una difficoltà da parte delle Amministrazioni centrali ad individuare, in merito ad alcune voci di spesa riferibili ad obbligazioni non riconducibili a contratti, l'esercizio finanziario nel quale l'obbligazione giuridicamente perfezionata diviene esigibile. Ciò in particolare per la registrazione degli impegni relativi a spese per convenzioni "in house" ove risulterebbe di non facile individuazione l'importo della spesa oggetto di fatturazione in quanto correlata a variabili non prevedibili (ad esempio presenza effettiva del personale contrattualizzato, missioni finalizzate alle attività convenzionate etc.), ovvero per convenzioni che prevedano attività a "consumo" ed interventi che possono subire slittamenti durante l'anno. Un'altra casistica è quella delle spese derivanti da provvedimenti giurisdizionali passati in giudicato (es. ordinanze per ingiusta detenzione, sentenze ecc.) ove il momento di perfezionamento dell'obbligazione è condizionato all'accertamento univoco del creditore che può in alcuni casi essere posticipato anche di diversi anni. Difficoltà ad individuare il momento dell'esigibilità dell'obbligazione sono state riscontrate, altresì, nei casi in cui i criteri per l'erogazione, la liquidazione e l'anticipazione di contributi risultino disciplinati da disposizioni normative o regolamentari specifiche che prevedano, per esempio, consuntivazioni di attività propedeutiche alla concessione degli stessi. Un altro problema in ordine all'individuazione del momento dell'esigibilità si pone per le Amministrazioni che presentano al proprio interno ingenti quantità di spesa delegata.

---

[http://www.rgs.mef.gov.it/\\_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare\\_del\\_29\\_marzo\\_2017\\_n\\_16.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2017/Circolare_del_29_marzo_2017_n_16.pdf).

Per tali fattispecie, infatti, il soggetto che assume l'impegno, l'Amministrazione centrale, non coincide con quello deputato alla spesa, ossia il funzionario delegato, operando quest'ultimo in qualità di operatore secondario di spesa. Quest'ultima problematica dovrebbe essere superata con il decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo 93/2016 (Cfr. paragrafo I.8) il quale ha introdotto la definizione di impegno di spesa delegata. Infine, si fa presente che sono in corso le attività di aggiornamento e implementazione dei sistemi informativi gestionali al fine di superare alcune anomalie osservate nella fase di sperimentazione.

## **I.7 I RAPPORTI TRA LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO E LE GESTIONI OPERANTI PRESSO LA TESORERIA STATALE E IL SISTEMA FINANZIARIO**

Il paragrafo dà conto dello stato di attuazione delle disposizioni della legge 196/2009 relative al rapporto tra gestione di bilancio e gestioni operanti presso la tesoreria e il sistema bancario e postale.

Rientrano in tale ambito le disposizioni di cui ai seguenti articoli:

- 44-bis “Revisione del Conto riassuntivo del Tesoro” (introdotto dall’articolo 7, comma 1 del decreto legislativo 90/2016);
- 44-ter “Progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria” (introdotto dall’articolo 7, comma 1 del decreto legislativo 90/2016);
- 44-quater “Gestioni delle Amministrazioni statali presso il sistema bancario e postale” (introdotto dall’articolo 10, comma 1 della legge 163/2016);
- 47-bis “Raccordo tra il bilancio statale e la gestione della tesoreria dello Stato” (introdotto dall’articolo 7, comma 1 del decreto legislativo 93/2016).

### **I.7.1 Articolo 44-bis Revisione del conto riassuntivo del Tesoro**

Nel corso del 2017 a partire dal Conto riassuntivo del Tesoro (CRT) elaborato con riferimento al mese di gennaio, si è avviata la predisposizione del medesimo documento rivisto secondo le indicazioni riportate nell’articolo in esame.

Il CRT fornisce la rappresentazione contabile dell’attività finanziaria svolta dal Tesoriere statale, esponendo le riscossioni e i pagamenti eseguiti che sono imputati alla gestione del bilancio dello Stato o a quella della tesoreria.

L’articolo 44-bis è intervenuto con riferimento alle modalità di pubblicazione e ai contenuti del CRT. In relazione al primo aspetto, la norma prevede la pubblicazione del documento sul sito del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e non più sulla Gazzetta Ufficiale. Ciò ha consentito di fornire al lettore strumenti più adatti all’analisi, ad esempio tramite la pubblicazione delle tavole in formato elaborabile. Per quanto riguarda i contenuti, le principali novità del nuovo CRT sono rappresentate in primo luogo da due tavole di raccordo dei dati relativi alle gestioni di bilancio e di tesoreria rispettivamente con il saldo di cassa del settore statale e con le emissioni di titoli di Stato ed altri strumenti a breve e medio/lungo termine. In particolare, la prima tavola espone i dati di bilancio e quelli di tesoreria, distinguendo tra le poste che concorrono alla formazione del saldo di cassa del

settore statale e quelle che contribuiscono alla sua copertura. La seconda, invece, riassume le risorse complessivamente raccolte presso il settore privato, attraverso le emissioni di titoli di Stato e le altre forme di finanziamento e ne illustra l'utilizzo, distinto tra il finanziamento del saldo di cassa e le variazioni delle disponibilità liquide. Ulteriore novità è la tavola relativa ai pagamenti del bilancio dello Stato per destinazione della spesa, nella quale si distinguono i pagamenti del bilancio dello Stato che costituiscono versamenti su conti di tesoreria da quelli destinati direttamente al sistema economico o all'entrata del bilancio dello Stato.

### **I.7.2 Articolo 44-ter Progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria**

Nel corso dell'anno 2017 si è attivato il processo di superamento delle gestioni di tesoreria, avviato con l'emanazione del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, recante l'individuazione puntuale delle gestioni da ricondurre al regime di contabilità ordinaria o da sopprimere in via definitiva<sup>17</sup> nei 24 mesi successivi all'entrata in vigore del medesimo DPCM<sup>18</sup>.

Nello stesso anno sono stati emanati i decreti del Ministero dell'economia e delle finanze che hanno determinato la soppressione in via definitiva delle gestioni individuate dal richiamato DPCM. A fine anno restava da operare la soppressione di taluni conti intestati al Ministero dell'economia e delle finanze, la cui chiusura è stata rinviata al 31 marzo 2018<sup>19</sup> con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze<sup>20</sup>.

Con il medesimo decreto si è inoltre stabilito il posticipo dal 1° gennaio 2018 al 1° gennaio 2019 della data di riconduzione al regime di contabilità ordinaria della gran parte delle gestioni per le quali il DPCM prevedeva tale destinazione. Il posticipo ha riguardato in particolare le gestioni relative alle strutture dei Ministeri attualmente operanti su contabilità speciali (quali le Prefetture, le articolazioni del Ministero della difesa e del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, le Capitanerie di porto, la Guardia di finanza). Nel corso del 2017 è stata disciplinata, sempre con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze<sup>21</sup>, la riconduzione al regime di contabilità ordinaria di tre gestioni di tesoreria, due delle quali intestate al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, relative a somme da

---

<sup>17</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 8 febbraio 2017 recante "Eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 19 aprile 2017.

<sup>18</sup> Il decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50, convertito con modificazioni dalla legge 21 giugno 2017, n. 96 ha disposto con l'articolo 13-bis, comma 1 la modifica dalla data di decorrenza del periodo di 24 mesi, inizialmente fissata nella data di entrata in vigore del decreto legislativo 90/2016.

<sup>19</sup> Nella Gazzetta Ufficiale del 24 febbraio 2018 è stato pubblicato il decreto 15 febbraio 2018 recante "Soppressione al 31 marzo 2018 delle gestioni operanti su conti di tesoreria".

<sup>20</sup> Decreto 11 settembre 2017 recante "Posticipo della data entro la quale è operata la riconduzione al regime di contabilità ordinaria o la soppressione in via definitiva delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 3 ottobre 2017.

<sup>21</sup> Decreto 2 novembre 2017 recante "Riconduzione al regime di contabilità ordinaria delle gestioni operanti su contabilità speciali o conti di tesoreria", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 23 novembre 2017.

trasferire alle regioni Lombardia e Piemonte per il sistema idroviario padano-veneto, e una al Ministero della giustizia, relativa ad interventi in materia di sicurezza degli uffici siti nel palazzo di giustizia di Palermo (articolo 1, comma 99, della legge n. 190 del 2014).

### **I.7.3 Articolo 44-quater Gestioni delle Amministrazioni statali presso il sistema bancario e postale**

A seguito dell'emanazione della circolare del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 22 del 2016<sup>22</sup> che fornisce le istruzioni operative sulla disposizione in esame, sono pervenute allo stesso Dipartimento alcune richieste di autorizzazione all'apertura di nuovi conti<sup>23</sup>, nonché numerosi quesiti sull'ambito di applicazione soggettivo della norma.

Alla luce delle attività svolte nel corso del 2017, si sta valutando un'integrazione della norma volta a declinare più puntualmente i requisiti essenziali per l'autorizzazione amministrativa di gestioni su conto corrente bancario/postale. Ciò anche tenuto conto del fatto che l'attuale disponibilità di strumenti operativi che permettano di gestire i pagamenti e le riscossioni senza ricorrere ai conti bancari/postali, consente di autorizzare l'apertura di nuovi conti nelle circostanze, ormai limitate, in cui emerga un'esigenza non risolvibile con altri mezzi. La medesima norma disciplina, altresì, le modalità di rendicontazione annuale e trimestrale dei saldi e dei movimenti di tali conti. A tale riguardo, nel 2017 è stata avviata la procedura finalizzata alla rilevazione dei dati finanziari e dell'elenco delle gestioni aperte presso il sistema bancario o postale da parte di Amministrazioni dello Stato per la gestione di specifici interventi e per la raccolta e la gestione di versamenti a favore del bilancio statale, prevista per legge o autorizzata dal Ministero dell'economia e delle finanze.

Le Amministrazioni dello Stato devono trasmettere al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro il 31 gennaio di ciascun anno, i dati relativi all'elenco delle gestioni di risorse di propria titolarità e le relative giacenze, indicando anche la norma o l'autorizzazione che ne ha consentito l'apertura. A cadenza trimestrale, poi, entro un mese dalla fine di ciascun trimestre, le Amministrazioni devono trasmettere anche la rendicontazione delle entrate e delle uscite nonché la variazione delle giacenze verificatesi dall'inizio dell'anno. È stata predisposta un'apposita procedura automatica di caricamento dei dati pervenuti attraverso la posta elettronica certificata in un database relazionale. Da una prima analisi delle criticità relative agli invii, sia dal punto di vista temporale, sia di contenuto informativo, si è deciso di predisporre un portale per l'acquisizione dei dati che utilizzi le potenzialità anagrafiche della Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP) in sinergia con SOGEI.

---

<sup>22</sup> 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/2016/Circolare\\_del\\_5\\_ottobre\\_2016\\_n\\_22.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/Circolare_del_5_ottobre_2016_n_22.pdf).

<sup>23</sup> L'articolo 44-quater dispone infatti che l'apertura di conti presso il sistema bancario e postale per la gestione di specifici interventi e per la raccolta e la gestione di versamenti a favore del bilancio statale debba essere autorizzata da una norma di legge, ovvero in via amministrativa dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

### **I.7.4 Articolo 47-bis Raccordo tra il bilancio statale e la gestione della tesoreria dello Stato**

A partire dal Rendiconto Generale dello Stato per l'anno 2016, è stato predisposto, ai sensi della disposizione in esame, un allegato conoscitivo recante indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale.

A tal fine sono state prodotte due tavole:

- una prima contenente le informazioni sui pagamenti che sono affluiti su conti di tesoreria, con separata evidenza dei conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari Amministrazioni dello Stato, su quelli erogati direttamente al sistema economico e su quelli aventi destinazioni diverse;
- una seconda, relativa ai soli conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari Amministrazioni dello Stato, nella quale si dà conto dei movimenti in entrata e in uscita realizzati nell'anno.

### **I.8 IL DECRETO LEGISLATIVO 16 MARZO 2018, N. 29**

La delega prevista all'articolo 42 della legge 196/2009 per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa è stata esercitata con l'emanazione del decreto legislativo 93/2016. Dopo il primo anno di applicazione della riforma, tenuto anche conto degli esiti delle sperimentazioni condotte, è stato adottato il decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29<sup>24</sup> correttivo e integrativo di alcune disposizioni contenute nel richiamato decreto legislativo 93/2016. Le principali integrazioni e gli obiettivi dell'intervento correttivo consistono sostanzialmente:

- in un ampliamento dell'obbligo della disponibilità finanziaria per gli impegni di spesa, al momento della loro assunzione, che deve essere assicurata, oltre che in termini di competenza, come sinora avvenuto, anche con riferimento alla cassa, almeno per il primo anno di imputazione della spesa in bilancio. A tal proposito, si rammenta che il nuovo concetto di assunzione degli impegni di spesa entrerà in vigore a partire dall'esercizio 2019 e prevede l'imputazione delle spese non più nell'esercizio di perfezionamento dell'obbligazione giuridica ma nell'esercizio in cui l'obbligazione diviene esigibile;
- nella revisione e armonizzazione della disciplina in materia di controlli di regolarità amministrativo contabile in fase successiva, in modo tale da

---

<sup>24</sup> Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 6 aprile 2018, n. 80 Il provvedimento in questione è stato predisposto in base a quanto previsto dall'articolo 1, comma 7 della legge 23 giugno 2014, n. 89 e successive modifiche e integrazioni. Tale provvedimento è stato deliberato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 dicembre 2017. Sul provvedimento sono stati emessi i pareri da parte della Corte dei conti n. 3/2017/Cons. e n. 4/2017/Cons. resi rispettivamente in data 6 e 22 dicembre 2017. Successivamente, il provvedimento è stato trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati che hanno reso il parere rispettivamente in data 17 gennaio e 7 febbraio 2018 (Atto Governo n. 486).

consentirne l'applicazione alle rendicontazioni dei pagamenti stipendiali del personale della Pubblica amministrazione effettuati mediante il sistema informativo NOIPA;

- nella modifica delle norme inerenti la gestione della spesa delegata dalle Amministrazioni centrali dello Stato tramite funzionari delegati mediante l'introduzione del concetto di "impegno di spesa delegata", con l'intento di avvicinare il momento dell'impegno a quello del pagamento anche per tale tipologia di gestione della spesa. In particolare, si estende l'approccio sottostante al nuovo concetto di "impegno ad esigibilità" alla spesa delegata, nella quale il soggetto che assume l'impegno, l'Amministrazione centrale, non coincide con quello deputato alla spesa, ossia il funzionario delegato. L'impegno di spesa delegata sarà assunto dall'Amministrazione centrale sulla base delle obbligazioni contratte o programmate dai funzionari delegati. A tal fine, si prevede che ciascuno di essi predisponga un programma di spesa, opportunamente documentato, commisurato al fabbisogno previsto. Sulla base di tale programma, l'Amministrazione centrale elaborerà il piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) ed effettuerà l'emissione degli ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati. Tale modifica, inoltre, snellendo le procedure di accreditamento delle risorse a favore dei funzionari delegati, agevolerà la prevista chiusura di numerose contabilità speciali da parte delle Amministrazioni coinvolte. Sono, inoltre, definiti gli elementi costitutivi dell'impegno di spesa delegata che, in considerazione della diversa natura di tale spesa, si differenziano da quelli previsti per la spesa diretta. Tali elementi sono: la ragione dell'impegno, l'importo ovvero gli importi da impegnare, l'esercizio finanziario o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento. Considerato che l'impegno di spesa delegata non prelude direttamente alla spesa finale ma alla messa a disposizione delle risorse in favore dell'insieme dei funzionari delegati, non è contemplata tra gli elementi costitutivi dell'impegno l'individuazione del creditore. Tale previsione è volta a consentire la necessaria flessibilità gestionale per le Amministrazioni e un pieno utilizzo delle somme stanziare;
- nell'estensione della possibilità per le Amministrazioni centrali dello Stato di disporre assegnazioni dei fondi agli Uffici periferici, prevedendo che ciò possa avvenire sia per l'esercizio delle funzioni attribuite da specifiche disposizioni di legge o regolamenti, sia per l'espletamento di attività agli stessi decentrate;
- nella modifica o soppressione di alcune norme in materia di gestione della spesa al fine di rendere il dettato normativo vigente più conforme al principio del rafforzamento del bilancio di cassa e nelle modifiche introdotte in tema di redazione del cronoprogramma e di flessibilità di spesa;
- nell'introduzione delle norme che definiscono il cosiddetto "accertamento qualificato" con lo scopo, per il bilancio dello Stato, di avvicinare il momento dell'accertamento a quello della riscossione (vedi infra).

### **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 conoscitivi<sup>25</sup>. 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 gestione<sup>26</sup>.

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)<sup>27</sup>,

---

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

<sup>26</sup> 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 Commissione ....valuta l'adeguatezza dei principi contabili internazionali applicabili al settore pubblico per gli Stati membri".

<sup>27</sup> 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 205/2017<sup>28</sup>.

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:

---

<sup>28</sup> 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 conti<sup>29</sup>. 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".

---

<sup>29</sup> 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 congruaglio 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 conti<sup>30</sup>.

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 conti<sup>31</sup>. 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

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Il provvedimento è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: [http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-1/Selezione\\_normativa/D-M-/DM6-3-2017.pdf](http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-1/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 elettronica<sup>32</sup> e nell'Ordinativo di Pagamento e Incasso (OPI)<sup>33</sup> 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 recepito<sup>34</sup> nelle definizioni del codice dei contratti

---

<sup>32</sup> 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.

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

<sup>34</sup> 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 bis<sup>35</sup> 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.

<sup>35</sup> 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)<sup>36</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 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

---

<sup>36</sup> 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 2017<sup>37</sup>. 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

<sup>37</sup> 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](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.

È possibile scaricare il  
DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA  
dai siti Internet

[www.mef.gov.it](http://www.mef.gov.it) • [www.dt.tesoro.it](http://www.dt.tesoro.it) • [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)

ISSN: 2239-0928