



Documento di Economia e Finanza

2021



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Allegato

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

Documento di Economia e Finanza 2021

Allegato

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

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

Mario Draghi

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze

Daniele Franco



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 tratta gli adempimenti attuativi connessi alla riforma del bilancio dello Stato (deleghe articolo 40 e articolo 42 della legge 196/2009) che sono ancora in itinere, in considerazione del fatto che gli altri aspetti della riforma della legge di contabilità e finanza pubblica e, in particolare quelli previsti con le altre deleghe contenute nella legge 196/2009, sono stati realizzati e già rendicontati nelle precedenti versioni del rapporto. Con riferimento all'anno 2020 e ai primi mesi del 2021, sono illustrate le attività svolte ai fini dell'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato e di quelle finalizzate all'introduzione del nuovo concetto di accertamento contabile delle entrate del bilancio dello Stato. Sono, inoltre, descritti gli adempimenti intrapresi in materia di armonizzazione contabile degli enti non territoriali. Infine, in esito alle interlocuzioni con la Commissione europea nell'ambito di un'indagine EU pilot, sulla trasposizione nell'ordinamento nazionale di alcuni articoli della direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, si forniscono dei chiarimenti interpretativi su talune disposizioni della legge di contabilità e finanza pubblica.

INDICE

I.	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLA CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA	1
I.1	L'accertamento qualificato.....	1
I.2	L'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato.....	2
I.3	Le innovazioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti non territoriali	4
I.4	Il recepimento nell'ordinamento nazionale di alcune disposizioni della direttiva 2011/85/UE: elementi informativi richiesti dalla Commissione europea.....	5

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

I.1 L'ACCERTAMENTO QUALIFICATO

L'introduzione del nuovo concetto di accertamento qualificato, prevista dal decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29, ha spostato l'accento per quanto concerne la costruzione del bilancio di previsione dello Stato e della successiva rendicontazione sull'effettività stimata della riscossione attesa.

Per realizzare una simile profonda modifica concettuale, produttiva di un sensibile impatto sulla contabilizzazione delle entrate del bilancio dello Stato, ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del menzionato decreto legislativo n. 29/2018, è stato avviato un periodo di sperimentazione. Il successivo comma 5 ha stabilito che, entro la fine della stessa sperimentazione, vengano modificate le norme inerenti le entrate contenute nel Regolamento di cui al regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 al fine di armonizzarne la disciplina con la nuova normativa.

Per tali scopi è stato istituito un apposito gruppo di lavoro, composto da rappresentanti del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ha predisposto una proposta organica di modifica al Titolo VI del menzionato Regolamento, rubricato "*Delle entrate dello Stato*", nel rispetto del termine concesso per la sperimentazione - fissato al 31 luglio 2021, in virtù della proroga disposta, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, del decreto ministeriale 25 maggio 2018.

La proposta è stata successivamente oggetto di esame e di approvazione nell'ambito del Gruppo di lavoro per la sperimentazione del nuovo concetto di accertamento qualificato, istituito ai sensi del medesimo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 25 maggio 2018, ai fini della predisposizione del decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, previsto dall'articolo 6, comma 5, del decreto legislativo n. 29/2018.

Le principali modifiche interessano l'adeguamento delle fasi contabili inerenti la contabilizzazione delle entrate, il coerente allineamento dei contenuti dei conti periodici amministrativi resi dagli agenti contabili e dagli agenti della riscossione e la revisione dei criteri di valutazione del grado di esigibilità dei crediti non ancora riscossi.

Il Regolamento acquisterà piena efficacia, terminato il periodo di sperimentazione contemplato dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 29/2018, a decorrere dalle operazioni afferenti l'esercizio finanziario nel quale la nuova disciplina dell'accertamento qualificato dispiegherà la sua completa operatività. Lo scopo è di assicurare la coincidenza dell'avvio delle operazioni contabili delle Amministrazioni interessate, secondo le modifiche apportate al vigente regolamento, con l'introduzione delle nuove modalità di contabilizzazione della competenza finanziaria per la formazione delle previsioni annuali e pluriennali del bilancio dello Stato.

I.2 L'ADOZIONE DELLA CONTABILITÀ ECONOMICO-PATRIMONIALE E DI UN PIANO DEI CONTI INTEGRATO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI DELLO STATO

L'adozione, previa sperimentazione, 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 legge 196/2009. Questo impianto contabile si sostanzia nell'introduzione di un sistema di contabilità integrata mediante affiancamento della contabilità economico-patrimoniale, a fini conoscitivi, alla contabilità finanziaria.

Le finalità della contabilità integrata sono le seguenti:

- l'armonizzazione del sistema contabile delle Amministrazioni centrali dello Stato con quello delle altre Amministrazioni pubbliche. L'adozione infatti 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 al Regolamento concernente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle Amministrazioni pubbliche (decreto del Presidente della Repubblica 4 ottobre 2013 n.132);
- il consolidamento e monitoraggio, nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione, dei dati contabili di bilancio delle Amministrazioni centrali dello Stato;
- la maggiore tracciabilità e trasparenza delle informazioni nelle varie fasi di rappresentazione contabile.

Per dare attuazione alle richiamate disposizioni della legge 196/2009, è stato emanato il decreto del Presidente della Repubblica 12 novembre 2018, n. 140¹, relativo all'adozione del piano dei conti integrato per le Amministrazioni centrali dello Stato.

È stato poi emanato il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 21 febbraio 2019 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 prima della definitiva adozione.

Nel corso dell'anno 2020 è proseguita la sperimentazione degli eventi contabili relativi alle uscite finanziarie e alle componenti economiche negative rappresentate da costi e oneri.

Si è proceduto, inoltre, come previsto, ad ampliare la sperimentazione in relazione ai seguenti ambiti:

- entrate del bilancio dello Stato;
- conti patrimoniali.

¹ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 299 del 27 dicembre 2018. Per la predisposizione del decreto in questione sono stati acquisiti i pareri della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato.

Entrambi i nuovi ambiti di sperimentazione sono stati gestiti attraverso rielaborazioni, riclassificazioni ed integrazioni dei dati dell'attuale conto del patrimonio e conto del bilancio finanziario effettuate dall'Ispettorato Generale del Bilancio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, valorizzando il più possibile il patrimonio informativo esistente presso i sistemi informativi dello stesso Dipartimento, al fine di evitare ulteriori rilevazioni e adempimenti a carico degli utenti.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha, inoltre, continuato a supportare le Amministrazioni centrali dello Stato per la corretta elaborazione delle scritture di gestione e di quelle di chiusura dell'esercizio; sono state poi svolte delle riunioni sia con le Amministrazioni di spesa che con gli Uffici di controllo della Ragioneria per assicurare il necessario supporto metodologico e tecnico.

Le Amministrazioni coinvolte nella sperimentazione hanno proceduto alle prescritte registrazioni contabili e gli Uffici di controllo hanno svolto le conseguenti verifiche.

È stata realizzata un'attività di monitoraggio sugli esiti del primo anno di sperimentazione, con conseguente redazione di una relazione trasmessa alla Corte dei Conti, ai sensi dell'articolo 6 del citato decreto ministeriale.

Le evidenze risultanti dalla sperimentazione hanno portato alla necessità di procedere ad un aggiornamento dei moduli economico e patrimoniale del piano dei conti integrato, così come previsto dall'art. 38-ter della legge 196/2009.

Tale aggiornamento si è realizzato con l'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 13 novembre 2020, pubblicato nella G.U. n. 4 del 7 gennaio 2021.

Lo stesso decreto ministeriale ha disposto, inoltre, la sostituzione del piano dei conti di contabilità analitica di cui alla Tabella B del decreto legislativo del 7 agosto 1997, n. 279 con il modulo economico del piano dei conti integrato di cui all'Allegato 1.2 a partire dalla revisione del budget dei costi per centri di costo delle Amministrazioni centrali dello Stato per l'esercizio 2021², e dalla successiva formulazione del budget per l'esercizio 2022 e per il triennio 2022-2024³.

Questa disposizione, in particolare, intende favorire una maggiore integrazione e convergenza fra le rilevazioni di contabilità economico-patrimoniale e gli adempimenti connessi alla formulazione del budget e del rendiconto analitico dei costi delle Amministrazioni centrali dello Stato di cui rispettivamente all'art. 21, comma 11, lettera f) e all'art. 36, comma 5 della legge 196/2009.

² La revisione del budget dei costi per centri di costo dei Ministeri è effettuata ai sensi dell'art. 33, comma 4-octies della legge 196/2009.

³ Articolo 21, comma 11, lettera f) della legge 196/2009.

I.3 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 il quale ha previsto, tra l'altro, all'articolo 4, comma 3, lettera b), l'adozione di un apposito Regolamento per la revisione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97.

Lo schema di Regolamento, sottoposto nel 2019 al parere delle competenti Commissioni parlamentari, così come richiesto dall'articolo 4, comma 8, del predetto decreto legislativo, è stato poi oggetto, nel 2020, di un'importante opera di revisione del testo, finalizzata a recepire i contenuti del citato parere con il quale la 5^a Commissione programmazione economica, bilancio del Senato della Repubblica aveva richiesto come condizione per l'approvazione che *"agli articoli 27 (Accertamento) e 32 (Impegno di spesa), la definizione di competenza finanziaria sia resa omogenea a quella introdotta per il bilancio dello Stato, come definita negli articoli 21-bis e 34 della legge n. 196 del 2009, apportando conseguentemente al testo le occorrenti ulteriori modifiche di coordinamento."* Tale attività di revisione è stata completata nel corso del 2020 e, tenuto conto della rilevanza delle modifiche apportate, il nuovo testo è stato sottoposto alle ulteriori valutazioni della Corte dei conti per una verifica di legittimità e coerenza rispetto alle nuove regole introdotte. Con riferimento al processo di armonizzazione delle medesime Amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo 91/2011, giova rilevare che l'attività del Gruppo di lavoro della Ragioneria generale dello Stato, istituito per dare attuazione alle previsioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera c), del medesimo decreto 91/2011 in materia di adozione di un Regolamento concernente l'elaborazione di principi contabili applicati riguardanti comuni criteri di contabilizzazione, è stata temporaneamente sospesa al fine di consentire di collaborare alla revisione del testo dello Schema di Regolamento per la revisione delle disposizioni di cui al decreto del Presidente della Repubblica 27 febbraio 2003, n. 97. È altresì utile segnalare che la definizione dei principi contabili applicati dovrà necessariamente essere consequenziale alla definizione dei nuovi istituti e delle nuove regole che deriveranno dall'approvazione del revisionando schema di decreto.

I.4 IL RECEPIMENTO NELL'ORDINAMENTO NAZIONALE DI ALCUNE DISPOSIZIONI DELLA DIRETTIVA 2011/85/UE: ELEMENTI INFORMATIVI RICHIESTI DALLA COMMISSIONE EUROPEA

A seguito di interlocuzioni con la Commissione europea nell'ambito di un'indagine EU pilot sulla trasposizione nell'ordinamento nazionale delle disposizioni contenute nella direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, è emersa la necessità di rendere più esplicita l'interpretazione di alcuni contenuti della normativa nazionale. Si forniscono, di seguito, alcune specifiche interpretative di disposizioni contenute nella legge 196/2009.

1. Articolo 10-*bis*, comma 1: la disposizione individua i contenuti della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF). Essendo la NADEF il documento con cui si aggiornano i contenuti del Documento di economia e finanza (DEF), tale aggiornamento è da intendersi riferito anche al confronto con le previsioni macroeconomiche e di bilancio della Commissione e alle analisi di sensitività disposti al comma 2, rispettivamente alle lettere c-*bis*) e i), dell'articolo 10 della legge 196/2009. Vale quindi anche per la NADEF quanto previsto all'articolo 4, commi 1 e 4, della direttiva 2011/85/UE.
2. Articolo 10, comma 2, lettera h): stabilisce che nella prima sezione del DEF siano riportate, fra l'altro, le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità. Tale previsione normativa si deve intendere come pienamente corrispondente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 2, lettera d) della direttiva 2011/85/UE, quindi inclusiva anche della valutazione dell'impatto delle politiche previste sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.
3. Articolo 31-*bis*: quanto riportato all'articolo 31-*bis* in materia di fondi che non rientrano nei bilanci ordinari è da intendersi come pienamente rispondente a quanto disposto dall'articolo 14, comma 1, della direttiva 2011/85/UE, in particolare per quanto concerne l'obbligo di pubblicazione di dati ed informazioni.

Le predette indicazioni saranno ribadite ed integrate da eventuali istruzioni operative nella circolare di preparazione del disegno di legge di bilancio.

È possibile scaricare il

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2021
dai siti Internet

www.mef.gov.it • www.dt.tesoro.it • www.rgs.mef.gov.it

ISSN: 2239-0928