



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE



DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019

Allegato

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



MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019

Allegato

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

Presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri
Giuseppe Conte

e dal Ministro dell'Economia e delle Finanze
Giovanni Tria

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 9 aprile 2019

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.

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 sostanzialmente realizzati. Con riferimento all'anno 2018 e ai primi tre mesi del 2019, sono illustrate le innovazioni introdotte con i provvedimenti correttivi del 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 del 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). Sono, inoltre, descritte le attività realizzate in materia di armonizzazione contabile degli enti non territoriali.

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

I.	LO STATO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLA CONTABILITÀ E FINANZA PUBBLICA.....	1
I.1	Il decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29.....	1
I.2	L'accertamento qualificato.....	4
I.3	L'adozione della contabilità economico-patrimoniale e di un piano dei conti integrato delle Amministrazioni centrali dello Stato.....	7
I.4	Il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116.....	9
I.5	Le innovazioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili degli enti non territoriali.....	13

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

I.1 IL DECRETO LEGISLATIVO 16 MARZO 2018, N. 29

L'articolo 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 aveva previsto la delega¹ al Governo per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa. La delega in questione è stata esercitata con il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93. Su tale provvedimento è intervenuto successivamente il decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29² che ha introdotto modifiche correttive e integrative anche alla luce delle informazioni e delle prime risultanze derivanti dalla sperimentazione³ per l'applicazione del nuovo concetto di impegno contabile, in base al quale l'obbligazione giuridicamente perfezionata è imputata contabilmente agli esercizi in cui diventa esigibile (c.d. impegno pluriennale ad esigibilità), che è entrato in vigore il 1° gennaio 2019.

Di seguito si riportano le principali integrazioni dell'decreto correttivo.

Potenziamento del bilancio di cassa. È integrata la disciplina prevista dal decreto legislativo 93/2016 in relazione alla nuova definizione di impegno contabile. In particolare, l'integrazione, che interviene sull'articolo 34 della legge di contabilità e finanza pubblica⁴, intende assicurare che la copertura finanziaria degli impegni di spesa sia intesa non solo in termini di "competenza" ma anche con riferimento alla "cassa", almeno per la prima annualità del bilancio, mentre per gli anni successivi, la spesa deve comunque trovare realizzazione nei limiti del piano dei pagamenti

¹ Si ricorda che l'articolo 1, comma 5, della legge 23 giugno 2014, n. 89, conteneva una delega al Governo per emanare uno o più decreti di riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa, ferma restando la redazione anche in termini di competenza, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

² Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 80 del 6 aprile 2018.

³ La sperimentazione, prevista dall'articolo 9, comma 4 del decreto legislativo 93/2016, aveva una durata inizialmente stabilita in 12 mesi e successivamente prorogata a 24 mesi, per effetto di quanto disposto dall'articolo 6, comma 2, lettera b) del decreto legge 16 ottobre 2017, n.148. Gli esiti di tale sperimentazione saranno oggetto di uno specifico e dettagliato Rapporto da presentare alle Commissioni parlamentari competenti per materia ed alla Corte dei Conti.

⁴ L'articolo così come sostituito dall'articolo 3, comma 1 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93 e modificato dall'articolo 1 del decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29, ha acquisito piena efficacia a decorrere dal 1 gennaio del 2019.

contenuto nell'apposito "cronoprogramma"⁵. Con le circolari della Ragioneria generale dello Stato n. 34 del 13 dicembre 2018⁶ e n. 2 dell'8 febbraio 2019⁷ sono state fornite le prime indicazioni operative in materia di impegni pluriennali ad esigibilità.

Introduzione di una specifica disciplina per l'“impegno di spesa delegata”.

Nel caso di spesa da demandarsi a funzionari o commissari delegati, il soggetto che assume l'impegno di spesa (l'amministrazione) non coincide con il soggetto deputato alla spesa (funzionario delegato) che materialmente assume e programma le obbligazioni. Con le modifiche apportate, ciascuno di questi funzionari delegati, relativamente alle risorse assegnate, sarà tenuto alla predisposizione di un programma di spesa, opportunamente documentato, commisurato al fabbisogno effettivo di risorse in relazione ai pagamenti previsti per ogni annualità. Sulla base di tale programma, l'Amministrazione centrale elabora il piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) ed effettua 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. La circolare esplicativa della

⁵ Il cronoprogramma è il piano finanziario dei pagamenti predisposto in fase di formazione di bilancio che contiene indicazioni dettagliate sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento, con la distinzione della quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza. L'obbligo di predisposizione (in fase di formazione) e aggiornamento (in fase di gestione) del cronoprogramma è stato previsto dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93.

⁶ La circolare è disponibile sul sito internet della Ragioneria generale dello Stato al seguente indirizzo: http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-/CIRCOLARI/2018/34/Circolare_del_13_dicembre_2018_n_34.pdf

⁷ 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/2019/02/Circolare-dell-8-febbraio-2019-n.-2.pdf

Ragioneria Generale dello Stato n. 21 del 12 giugno 2018⁸ fornisce le istruzioni sulla gestione e contabilizzazione della spesa delegata. Tra le novità principali in tale materia, vi è la necessità per le Amministrazioni di individuare “la rete” dei funzionari delegati abilitati a ricevere gli ordini di accreditamento con riferimento a ciascuna unità elementare di spesa del bilancio (piano gestionale) sulla quale si prevede di effettuare la spesa in regime di contabilità ordinaria, tramite ordinatori secondari di spesa, risultando quindi esclusi gli impegni assunti e gli ordini di accreditamento emessi in favore di funzionari delegati di contabilità speciali. L’associazione tra i piani gestionali e i funzionari delegati sarà gestita dal sistema informativo come un vincolo, nel senso che non potranno essere emessi ordini di accreditamento in favore di un funzionario delegato che non sia stato preventivamente incluso nella “rete” afferente al piano gestionale interessato. Un’ulteriore conseguenza dell’introduzione dell’impegno di spesa delegata è il venir meno della modalità, finora prevalente, di emissione degli ordini di accreditamento a impegno contemporaneo in favore dei funzionari delegati di contabilità ordinaria. L’introduzione di un impegno in favore di una pluralità di soggetti (la “rete”) fa sì che la distribuzione delle risorse in favore dei singoli funzionari delegati, che si realizza attraverso l’emissione degli ordini di accreditamento, non potrà che essere successiva all’assunzione dell’impegno stesso.

Estensione della possibilità per le Amministrazioni statali di disporre assegnazioni dei fondi agli Uffici periferici. Si prevede che le Amministrazioni centrali provvedano a ripartire, in tutto o in parte, le somme stanziare sui singoli capitoli di spesa tra i propri Uffici periferici per l’esercizio delle funzioni attribuite agli stessi da specifiche disposizioni di legge o da regolamenti, nonché, per l’espletamento delle attività ad essi decentrate dagli Uffici centrali.

Introduzione nell’ordinamento contabile⁹ del concetto di “accertamento qualificato”. Lo scopo è quello di avvicinare il momento dell’accertamento a quello del versamento. 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. La nuova nozione prevede l’avvicinamento della rilevazione contabile dell’accertamento al momento della

⁸ 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/2018/21/Circolare_del_12_giugno_2018_n_21.pdf

⁹ L’articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29 ha inserito l’articolo 21-bis (accertamento qualificato) nella legge 31 dicembre 2009, n. 196.

riscossione, in modo da rendere più prudente la previsione delle entrate erariali in termini di competenza (per un maggior dettaglio si veda il successivo paragrafo I.2).

Modifiche in materia di controlli di regolarità amministrativa e contabile. Al fine di assicurare una maggiore tempestività dei controlli e dei termini di pagamento è introdotto l'obbligo per le Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato di presentare agli uffici di controllo una rendicontazione dettagliata dei pagamenti effettuati entro un dato termine. È stato previsto altresì che per particolari e motivate esigenze di carattere organizzativo, anche connesse all'articolazione territoriale delle amministrazioni, le attività di controllo degli atti possano essere prioritariamente affidate, nell'ambito della medesima Regione, e per periodi di tempo determinati, ad altre Ragionerie territoriali individuate con determina del Ragioniere generale dello Stato. Al contempo, è stata operata una revisione della disciplina in materia di controlli di regolarità amministrativo contabile in fase successiva, in modo tale da consentirne l'applicazione alle rendicontazioni dei pagamenti stipendiali del personale della Pubblica Amministrazione effettuati mediante il sistema informativo NOIPA.

I.2 L'ACCERTAMENTO QUALIFICATO

Il decreto legislativo 16 marzo 2018, n. 29, come già ricordato, ha introdotto il nuovo concetto di accertamento qualificato, con il quale si intende l'iscrizione nello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato 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. In questo 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 contabile c.d. "qualificato", volto a incidere sui saldi contabili per la sola componente ritenuta riscuotibile.

Tale nozione definisce gli importi da considerare, quanto alla competenza, ai fini della determinazione dei risultati differenziali di cui all'articolo 25, comma 7, della legge n. 196 del 2009.

L'articolo 6 comma 4 del decreto legislativo 29/2018 ha stabilito inoltre che le modalità per l'applicazione, in via sperimentale, della nuova nozione di

accertamento qualificato siano definite con un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Tale decreto è stato emanato in data 25 maggio 2018¹⁰ e ha provveduto a disciplinare le varie fasi della sperimentazione stabilendo, tra l'altro, la sua decorrenza dal 1° ottobre 2018 e fino al 31 luglio 2020, con la possibilità di attuare una proroga di durata non superiore a dodici mesi. In particolare, la scelta della durata della sperimentazione ha lo scopo di ricomprendere in essa le fasi di previsione, gestione e rendicontazione del bilancio, considerato che l'inizio è fissato al 1° ottobre 2018, coerentemente con la fase di costruzione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2019, mentre il termine è il 31 luglio 2020, in corrispondenza dell'acquisizione dei risultati per il rendiconto del medesimo esercizio 2019.

La sperimentazione, ancorché non produca effetti ai fini della previsione, della gestione e della rendicontazione dei dati contabili di bilancio, è effettuata in parallelo alle vigenti procedure contabili relative all'accertamento, al fine di valutarne gli impatti.

Il citato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, all'articolo 3, comma 2, ha previsto, inoltre, un monitoraggio della sperimentazione da affidare ad un apposito gruppo di lavoro inter-istituzionale composto da rappresentanti di varie articolazioni dell'Amministrazione economico-finanziaria aventi adeguata esperienza e competenza nella materia contabile relativa alle entrate del bilancio dello Stato. Con successiva determina del Ragioniere generale dello Stato è stato, pertanto, istituito il Gruppo di lavoro per la sperimentazione del nuovo concetto di accertamento qualificato che ha avviato le sue attività secondo la tempistica fissata dal decreto 25 maggio 2018.

Dal punto di vista operativo, la rilevante novità rispetto al vigente concetto di accertamento contabile, che mira a privilegiare l'aspetto giuridico del diritto dello Stato all'acquisizione delle risorse, riguarda lo spostamento della fase dell'accertamento, quanto alla sua rilevazione contabile nel bilancio dello Stato, al momento della riscossione del credito, quando, cioè, il credito diventa esigibile. Tale cambiamento si inserisce nell'ambito della più ampia attività finalizzata al potenziamento della funzione del bilancio di cassa ed è scaturita dalla constatazione che tra il diritto alla pretesa e la realizzazione di essa spesso si determina un gap

¹⁰ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 210 del 10 settembre 2018.

strutturale che raramente si riesce a recuperare, con la conseguenza di allocare in bilancio risorse sulle quali non poter fare ragionevolmente affidamento.

L'impatto principale di tale modifica si avrà con riferimento alla registrazione dei crediti erariali la cui riscossione è affidata agli agenti della riscossione, fattispecie contabile in cui il gap sopra menzionato emerge in maniera consistente, specie con riguardo alle somme iscritte a ruolo.

Per consentire l'avvio della sperimentazione a partire dall'esercizio finanziario 2019, la nuova impostazione contabile ha comportato la necessità di una più puntuale rappresentazione dei crediti iscritti a ruolo di natura sia tributaria che non tributaria, i quali, in numerosi casi, risultano contabilizzati nel medesimo capitolo/articolo di bilancio in cui confluiscono anche le riscossioni ordinarie che derivano, cioè, dall'adempimento spontaneo da parte del contribuente. Si è reso necessario, pertanto, procedere ad una separata evidenziazione in bilancio delle entrate connesse alla riscossione a mezzo ruoli con la predisposizione, nella legge di bilancio 2019-2021, di una nuova articolazione dei capitoli.

Successivamente, sulla base dell'esito del lavoro svolto e analizzando le differenti esigenze informative, il Gruppo di lavoro si è concentrato sulla formulazione delle previsioni delle entrate per il triennio 2019-2021 secondo il nuovo concetto di accertamento, affiancandole a quelle già elaborate per il progetto di bilancio approvato in Parlamento e tenendo conto dei criteri fissati nell'allegato tecnico al menzionato decreto del 25 maggio 2018, anch'essi oggetto di sperimentazione. In particolare, sulla base del metodo illustrato nel predetto allegato, è stato applicato un processo di segmentazione dei crediti erariali secondo tipologie omogenee su cui applicare specifiche modalità di valutazione del relativo grado di riscuotibilità in base alle rispettive curve di riscossione storica, tenendo conto anche dell'incidenza di fattori imprevisti o contingenti, tra cui, in particolare, l'evoluzione del contesto normativo e lo scenario socio-economico. Gli sviluppi della sperimentazione, nelle sue diverse fasi, saranno, infine, oggetto di relazioni informative periodiche al Ministro dell'economia e delle finanze.

I.3 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 quelle 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. 140¹¹, relativo all'adozione del piano dei conti integrato per le Amministrazioni centrali dello Stato.

È, altresì, in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale il 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 prima della definitiva adozione.

¹¹ 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.

L'ambito di applicazione della sperimentazione è costituito dalle Amministrazioni centrali dello Stato, comprese le loro articolazioni periferiche, che saranno tenute ad utilizzare il sistema integrato di scritture contabili che consente la registrazione di ciascun evento gestionale contabilmente rilevante e assicura la correlazione delle rilevazioni di natura finanziaria con quelle di natura economico-patrimoniale. Sono escluse dal perimetro di riferimento le Amministrazioni pubbliche di cui di cui all'articolo 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 e le Amministrazioni territoriali rientranti nella normativa prevista del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per le quali opera la specifica disciplina di settore.

La sperimentazione è avviata per fasi: dal mese successivo alla pubblicazione del predetto decreto ministeriale, saranno oggetto della sperimentazione le registrazioni degli eventi contabili relativi alle uscite finanziarie e alle componenti economiche negative rappresentate da costi e oneri. A decorrere dal 1° gennaio 2020, la sperimentazione sarà estesa alle registrazioni degli eventi contabili relativi alle entrate finanziarie e alle componenti economiche positive rappresentate da ricavi e proventi.

Ai fini dell'attuazione della 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.

A partire dalla fine del 2018, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha provveduto a divulgare alle Amministrazioni centrali dello Stato i contenuti e i risvolti della sperimentazione. A tal fine si sono svolti dei cicli di presentazione dell'intero progetto con riguardo anche alle implementazioni informatiche che interesseranno sia le Amministrazioni, gli Uffici di controllo della Ragioneria, e gli Ispettorati generali che si occupano del monitoraggio della sperimentazione che avverrà su base infrannuale.

I.4 IL DECRETO LEGISLATIVO 12 SETTEMBRE 2018, N. 116

L'articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 aveva previsto la delega¹² al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato. Tale delega è stata esercitata con il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90¹³ sul quale è intervenuto successivamente il decreto legislativo 12 settembre 2018, n. 116¹⁴ che reca disposizioni integrative e correttive.

Il decreto correttivo è stato adottato per migliorare alcuni aspetti della riforma sulla base degli esiti emersi nei primi due anni di applicazione.

Nello specifico il provvedimento contiene diverse innovazioni.

Revisione delle missioni, dei programmi e della struttura del bilancio dello Stato. Per migliorare la trasparenza del documento contabile, si dispone che la seconda sezione del disegno di legge di bilancio riporti in allegato un prospetto di sintesi in cui evidenziare, con riferimento a ciascuno stato di previsione della spesa e a ciascun programma, la ripartizione della spesa in oneri inderogabili, fattori legislativi e adeguamento al fabbisogno, distintamente per gli stanziamenti di parte corrente e di conto capitale. Tale prospetto è aggiornato all'atto del passaggio del disegno di legge di bilancio tra i due rami del Parlamento. Inoltre, nell'ottica della semplificazione, si estendono alle gestioni unificate le disposizioni che consentono, nelle more dell'assegnazione ai responsabili della spesa, la gestione delle risorse attribuite con la legge di bilancio fino al sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore del provvedimento, sulla base delle medesime assegnazioni disposte nell'esercizio precedente.

¹² Si ricorda che l'articolo 1, comma 2, della legge 23 giugno 2014, n. 89, conteneva una delega al Governo per emanare uno o più decreti per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato con particolare riguardo alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni e alla programmazione delle risorse, assicurandone una maggiore certezza, trasparenza e flessibilità, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 40, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

¹³ Tra le novità introdotte dal decreto legislativo 90/2016 rilevano: la revisione delle missioni e dei programmi nonché della classificazione delle spese, sostituendo la distinzione tra spese rimodulabili e non rimodulabili e la distinzione tra oneri inderogabili, fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno; la modifica della struttura delle note integrative del disegno di legge di bilancio, nonché di quelle allegate al rendiconto; l'introduzione della contabilità integrata - vale a dire di un sistema di contabilità economico-patrimoniale - in affiancamento alla contabilità finanziaria; la modifica, infine, delle disposizioni inerenti la disciplina delle contabilità speciali, al fine della loro progressiva eliminazione.

¹⁴ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 235 del 9 ottobre 2018.

Iter di aggiornamento delle “azioni”. Si prevede che, ferma restando l’istituzione delle azioni tramite l’elenco riportato nell’allegato 1 dell’apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016, il relativo aggiornamento possa avvenire sia nella fase di sperimentazione e sia successivamente con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, consentendo comunque ai decreti di variazioni di bilancio conseguenti all’approvazioni di nuove leggi di istituire nuove azioni e modificare quelle esistenti. Inoltre, si chiarisce che le Note integrative al bilancio dello Stato siano redatte con riferimento specificatamente alle azioni e non alle unità elementari di bilancio.

Miglioramento dell’iter di rilevazione dei dati da parte delle P.A. ai fini della predisposizione della Nota di aggiornamento al DEF. Si semplifica il processo di predisposizione dell’allegato alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, attualmente denominato “Relazioni sulle spese di investimento e relative leggi pluriennali”. L’obiettivo è di migliorare l’attuale iter di rilevazione dei dati da parte delle amministrazioni coinvolte nel processo, nell’ottica di snellire e ottimizzare tutte quelle attività propedeutiche alla predisposizione del documento finale, elevando al contempo la qualità delle informazioni contabili per renderle più esaustive e in linea con i tempi in cui viene presentata la Nota.

Variazione e flessibilità di bilancio. Il decreto correttivo ha operato un affinamento delle norme di flessibilità e di regolamentazione di alcune situazioni contabili a ridosso della chiusura di esercizio. Si conferma il divieto di assumere impegni di spesa a carico dell’esercizio scaduto successivamente alla data di chiusura dell’esercizio finanziario (31 dicembre). Tuttavia si prevede, in via derogatoria, che le risorse assegnate con variazioni di bilancio, adottate con decreti del Ministro dell’economia e delle finanze e trasmessi alla Corte dei conti entro il 28 febbraio, siano conservate tra i residui passivi dell’anno successivo a quello di iscrizione in bilancio, in determinati casi:

- a) applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell’ultimo quadrimestre dell’anno;
- b) riassegnazione di entrate di scopo, adottate nell’ultimo mese dell’anno;
- c) attribuzione delle risorse di fondi la cui ripartizione, tra le unità elementari di bilancio interessate, è disposta con il predetto decreto di variazione di bilancio del Ministro dell’economia e delle finanze, a seguito dell’adozione di un provvedimento amministrativo che ne stabilisce la destinazione.

Le risorse di parte corrente assegnate con variazioni di bilancio e non impegnate alla chiusura dell'esercizio, laddove non ricorrano i predetti requisiti, costituiscono economia di bilancio, fatta eccezione per le variazioni compensative apportate tra le unità elementari di bilancio relative alle competenze fisse e continuative del personale, finalizzate a sanare eventuali eccedenze di spesa da trasmettere alla Corte dei conti entro il 15 marzo.

Entrate finalizzate. Si dispone che, con riferimento alle entrate finalizzate per legge, in apposito allegato conoscitivo al rendiconto generale dello Stato, siano illustrati, per ciascun Ministero e unità elementare del bilancio dell'entrata e della spesa, le entrate affluite e le spese sostenute nell'esercizio, in relazione ai servizi e alle attività prestati dalle Amministrazioni centrali a favore di soggetti pubblici o privati, con separata indicazione di ciascuna voce di spesa.

Gestioni contabilità speciali. Al fine di consentire una idonea e progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, il decreto legislativo ha introdotto disposizioni utili alla riconduzione alle ordinarie procedure di bilancio delle medesime gestioni di tesoreria (avvenuta al termine del 2018), prevedendo, tra l'altro, una disciplina transitoria di un anno per Corpi di Polizia e Forze armate che potranno ancora per l'anno 2019 utilizzare un'unica contabilità speciale per ciascun Ministero interessato, limitatamente alle esigenze fronteggiabili con i c.d. "fondi scorta".

Disciplina "fondi scorta". È stata introdotta una disciplina di carattere generale per quei fondi istituiti negli stati di previsione dei ministeri a cui sono attribuite funzioni in materia di difesa nazionale, ordine pubblico e sicurezza e soccorso civile, sulla base dei rispettivi regolamenti di organizzazione e contabilità, e gestiti fino al 2018, con limitate eccezioni, su contabilità speciali oggetto di chiusura ai sensi del citato articolo 44-ter della legge 196/2009. Si tratta in sostanza di fondi di bilancio volti a soddisfare le esigenze inderogabili nonché ad assicurare la continuità nella gestione delle strutture centrali e periferiche operanti nell'ambito delle funzioni sopra menzionate. Tali fondi sono utilizzati mediante anticipazione di risorse finanziarie in favore delle predette strutture per sopperire alle momentanee deficienze di cassa ed alle speciali esigenze previste dai rispettivi regolamenti.

Modifica alla disciplina delle gestioni delle amministrazioni statali presso il sistema bancario e postale, di cui all'articolo 44-quater. L'aggiornamento ha riguardato l'introduzione anche della fonte regolamentare per l'autorizzazione alla gestione su conti bancari/postali. Nella precedente versione della norma era prevista

solo quella legislativa e quella amministrativa demandata al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. In quest'ultimo caso le modifiche normative hanno esplicitato in maniera più puntuale i criteri sottesi all'autorizzazione medesima, prevedendo che la stessa è consentita per la raccolta e la gestione di versamenti a favore del bilancio statale e per la gestione di specifici interventi di spesa, per il tempo strettamente necessario, ove non sia possibile utilizzare le ordinarie procedure di pagamento e riscossione.

In relazione a tali aspetti il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha emanato la circolare n. 28 del 14 novembre 2018¹⁵ e la circolare n. 32 del 7 dicembre 2018¹⁶. La prima circolare ha dettato indicazioni operative in merito alle novità introdotte per le gestioni contabili operanti presso la tesoreria dello Stato o il sistema bancario e postale, nonché in materia di fondi scorta delle Amministrazioni dello Stato. Con la circolare n. 32 sono state fornite indicazioni circa il funzionamento del portale COAS, appositamente istituito per ovviare alle problematiche inerenti la trasmissione telematica da parte delle Amministrazioni Statali centrali e periferiche dei dati sulla rendicontazione delle entrate, delle spese e delle variazioni delle giacenze sui conti correnti bancari e postali. Il portale, che consentirà il diretto inserimento di tali informazioni, è stato messo definitivamente in esercizio il 4 marzo 2019.

Aggiornamento dei principi contabili. Si è provveduto alla riformulazione dei principi contabili contenuti nell'allegato 1 alla legge 196/2009, al fine di renderli coerenti con la nuova impostazione delineata con la riforma e, in particolare, con le disposizioni per il potenziamento della funzione del bilancio di cassa. In un'ottica di coordinamento sono stati presi in considerazione anche i principi contabili generali degli enti territoriali, allegati al decreto legislativo 118/2011. Con il decreto correttivo, vengono riformulati 22 principi contabili generali, rispetto ai 24 principi precedentemente definiti, essendo stati accorpati i principi di continuità, comparabilità e costanza. Le modifiche più rilevanti riguardano il principio della competenza finanziaria e il principio della competenza economica. In particolare, il principio della competenza finanziaria è stato riformulato in buona parte tenendo

¹⁵ 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/2018/28/Circolare_del_14_novembre_2018_n_28.pdf

¹⁶ 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/2018/32/Circolare_del_7_dicembre_2018_n_32.pdf

conto delle norme specifiche di contabilità e finanza pubblica che disciplinano il bilancio dello Stato, nelle quali sono ricomprese le innovazioni di carattere normativo collegate alle disposizioni contenute nell' articolo 6 del decreto legislativo 29/2018 riguardanti l'accertamento "qualificato" dell'entrata e quelle relative all'imputazione degli impegni agli esercizi finanziari nei quali l'obbligazione viene a scadenza. Il principio della competenza economica è stato modificato per tenere conto delle specificità proprie del bilancio dello Stato, caratterizzato prevalentemente da una attività di produzione non vendibile e da rilevanti trasferimenti verso altri soggetti del perimetro pubblico e del resto del sistema economico, e delle disposizioni contenute nella legge 196/2009 relative alla maggiore importanza attribuita alla contabilità economico-patrimoniale nell'ambito del previsto sistema di contabilità integrata.

Bilancio di genere. Si istituisce, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un comitato deputato alla definizione degli indirizzi metodologici per l'adozione del bilancio di genere.

I.5 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 27 febbraio 2003, n. 97.

Nel corso del 2018 lo schema di Regolamento, approntato in attuazione al disposto dell'articolo 4, comma 3, lettera b), del decreto legislativo 91/2011, ha proseguito il suo iter ed è stato sottoposto, come richiesto dalla normativa in vigore, al parere del Consiglio Stato, che, nell'adunanza del 17 gennaio 2019, ha espresso con alcune osservazioni parere favorevole. Lo schema di decreto, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 4, comma 8, del citato decreto legislativo 91/2011, dovrà essere quindi inviato alle Commissioni parlamentari per il prescritto parere.

Sempre con riferimento al processo di armonizzazione degli enti contemplati dal decreto legislativo 91/2011, è utile far presente che nel corso del 2018 è proseguita, da parte di un Gruppo di lavoro dedicato, l'attività finalizzata

all'attuazione delle previsioni di cui all'articolo 4, comma 3, lettera c), del medesimo decreto che prevedono l'adozione di un Regolamento concernente l'elaborazione dei principi contabili applicati riguardanti i comuni criteri di contabilizzazione. In particolare, sono in corso di definizione: il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, il principio contabile applicato concernente la competenza economico-patrimoniale degli enti in contabilità finanziaria nonché il nomenclatore contenente le definizioni degli istituti contabili.

È possibile scaricare il

DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2019
dai siti Internet

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

ISSN: 2239-0928