

LA GESTIONE DEL PATRIMONIO

da contratti e concessioni direttamente stipulati dalla stessa Agenzia) e 115 milioni circa, relative ad entrate riconducibili ai codici tributo non direttamente gestiti.

Nella tavola successiva sono illustrate le entrate di diretta gestione.

TAVOLA 23

Codice tributo	Entrate di diretta gestione	Totale riscosso su concessioni beni demaniali
809T	Indennità e interessi mora	2.407.358
811T	Redditi di beni immobili patrimoniali	30.017.883
834T	Concessione beni demanio artistico storico	12.945.982
837T	Entrate eventuali diverse	3.253.817
847T	Altri proventi demaniali	3.541.687
854T	Occupaz. aree urbanizz. (art. 1, co. 434, legge n. 311/20404)	35.079
856T	Occupaz. aree sconfinamenti (art. 5-bis, DL n. 143/2003)	467.652
Totale		52.669.457

Fonte: Agenzia del demanio - dati al 31 dicembre 2015

Rispetto allo scorso esercizio si è registrato, relativamente alle entrate di diretta gestione, un lieve decremento (52,7 milioni nel 2015 contro 63,3 milioni del 2014) in particolare sui codici tributo 837T (Entrate demaniali eventuali diverse) e 847T (Altri proventi demaniali).

Per quanto riguarda invece le entrate di non diretta gestione, si registra un valore sostanzialmente in linea con l'anno precedente. Si tratta, come già anticipato, di tipologia di entrate contraddistinte dall'attribuzione ad altri Enti delle attività concessorie.

Nella tavola che segue si rappresenta il dettaglio delle entrate complessivamente riscosse registrate per tipologia di concessione.

TAVOLA 24

Codice Tributo	Entrate di non diretta gestione	Totale
842T	Conc. dei beni di demanio pubb. marittimo	104.053.879
137T	Indenn. occup. e realizz. opere abusive	1.551.010
836T	Conc. Dei beni di demanio aeronautico	2.082.000
817T	Diritti permessi prosp. e ricerca mineraria	621.878
840T	Conc. dei beni di demanio pubb. militare	1.174.958
825T	Proventi delle util. acque pubbliche	999.666
Altro	Geotermico, bonifica, spiagge lacuali	4.776.616
Totale		115.260.007

Fonte: Agenzia del demanio - dati al 31 dicembre 2015

PAGINA BIANCA

L'ORDINAMENTO CONTABILE

L'ORDINAMENTO CONTABILE

1. La riforma della legge di contabilità n. 196 del 2009

1.1. L'audizione del 30 giugno 2015: sintesi; 1.2. La proposta di legge di attuazione dell'art. 15 della legge n. 243 del 2012 in tema di contenuto della legge di bilancio (A.C. 3828); 1.3. L'esercizio delle deleghe di cui agli artt. 40 e 42 della legge di contabilità n. 196 del 2009

2. Le modifiche alle condizioni per la tenuta del conto disponibilità presso la Banca d'Italia e di altri conti**1. La riforma della legge di contabilità n. 196 del 2009**

Nei tempi recenti la Corte ha in molte circostanze sottolineato una duplice esigenza in materia di contabilità di Stato: da un lato, dare attuazione alle deleghe previste nelle fondamentali materie della rivisitazione della struttura del bilancio dello Stato e del potenziamento del bilancio di cassa; dall'altro, avviare a chiusura il ciclo di revisione dell'ordinamento contabile apertosi nel 2012 con le modifiche di alcuni articoli della Costituzione (81, 97, 117 e 119) e proseguito con l'approvazione, nel medesimo anno, della legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012. Le relative linee guida erano state individuate nell'art. 5 della legge costituzionale n. 1, che contestualmente recava le menzionate novelle costituzionali. La vigente legge di contabilità ordinaria (n. 196 del 2009), sebbene più volte modificata da leggi ordinarie e da decreti legislativi (aventi ad oggetto materie di altro tenore), rifletteva infatti un impianto di base – di origine costituzionale – risalente ad un'epoca anteriore al verificarsi delle importanti novità determinatesi a partire anzitutto dalla normativa eurounitaria e di conseguenza sul piano interno, a partire dalla citata modifica della Costituzione.

A partire dal 2015 si registra un'intensa attività di adeguamento dell'ordinamento contabile alle nuove necessità.

Anzitutto, ha avuto luogo il passaggio consistito nell'entrata in vigore dei decreti legislativi attuativi delle citate deleghe in riferimento ad entrambe le materie menzionate, ossia una nuova struttura del bilancio dello Stato (art. 40) ed il potenziamento del bilancio di cassa (art. 42 della legge n. 196 del 2009).

In secondo luogo, con la presentazione di un'apposita proposta di legge si è avviato il passaggio riguardante l'aggiornamento della legge di contabilità per quanto concerne la nuova struttura della legge di bilancio. Ciò in attuazione della citata legge n. 243, che – nel dare attuazione a sua volta al sesto comma del nuovo art. 81 Cost. – rinvia ad una successiva legge per la regolamentazione di una serie di istituti, tra cui la configurazione della nuova legge di bilancio.

Per entrambi i settori d'intervento (attuazione delle deleghe e nuova configurazione della legge di bilancio) si sono svolte indagini conoscitive ad opera delle Commissioni bilancio riunite dei due rami del Parlamento, nel corso delle quali la Corte è stata audita.

Nel corso del 2015 sono stati oggetto di indagine i temi più generali implicati dalla riforma della legge di contabilità, ad eccezione delle menzionate deleghe, ivi compresa l'eventuale modifica del regime delle coperture finanziarie delle leggi ordinarie: la relativa

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

audizione è avvenuta il 30 giugno 2015. Nel corso del 2016 è stata poi audita - la stessa Corte - in riferimento sia alle due menzionate deleghe (15 marzo) che alla proposta di legge prima richiamata (26 maggio).

1.1. L'audizione del 30 giugno 2015: sintesi

Attesa la rilevanza dei temi affrontati è utile richiamare in estrema sintesi i temi sottolineati.

In linea generale, è apparso importante rimarcare come la riproposizione nell'ordinamento della distinzione tra legislazione vigente e legislazione variata sembrerebbe aver implicato, in termini abbastanza consequenziali, anche quella dell'assetto di fondo che distingue, nella ripartizione della spesa, tra quota più rigida e quota flessibile.

Nelle linee di fondo, tale assunto conferma, dunque, una struttura ordinamentale in base alla quale la modifica dei parametri sottostanti alla spesa inderogabile è confinata all'area della legislazione variata, mentre la restante funzione di rideterminazione degli stanziamenti è affidata alle possibilità d'intervento nell'area a legislazione vigente.

Ciò consente di risolvere, sostanzialmente, la portata innovativa dell'art. 15 della citata legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012 in una modifica della struttura e dell'ampiezza del veicolo normativo della decisione, modifica indispensabile una volta venuta meno, in base alla norma costituzionale, la figura del bilancio come legge formale (o comunque funzionalmente limitata).

Altra questione affrontata è stata quella della collocazione - nella futura legge di bilancio - delle tabelle attualmente in essere nella legge di stabilità: al riguardo, è sembrato ragionevole, anche in un'ottica di semplificazione, che la modulazione degli stanziamenti di bilancio rinviata dalle singole leggi sostanziali agli strumenti di cui alla sessione di bilancio (essenzialmente, modulazioni, rifinanziamenti e defianziamenti di spese permanenti e di spese pluriennali) potesse essere trasferita, dall'area riferita all'attuale legge di stabilità (di cui alla prima sezione della futura legge di bilancio), a quella riferita alla seconda sezione di tale ultima legge, relativa alla legislazione vigente.

Un altro tema di grande rilievo è stato quello della copertura della legge di bilancio. I punti essenziali sottolineati si possono riassumere, ad avviso della Corte, in: a) l'unico vincolo è quello del rispetto degli obiettivi derivanti dalla normativa eurolunitaria, così come interpretata ed attuata in base ai documenti di programma e come viene statuito, d'altro canto, dall'art. 14 della legge n. 243; b) la legge di bilancio potrebbe pertanto anche presentare un saldo negativo, alle condizioni consentite; c) in riferimento alla futura prima sezione della legge di bilancio è da ritenere superato, anche in quanto non previsto dalla legge n. 243, il precedente vincolo in termini di copertura degli oneri correnti della legge di stabilità. Per il motivo legato al punto a), dunque, circa il fatto che l'unico vincolo della legge di bilancio è la sua coerenza con i documenti programmatici, non sussistono gli estremi per un autonomo prospetto di copertura. D'altra parte, non poteva non essere notata la linea di continuità con l'ordinamento in vigore, essendo già previsto - sulla base della legge di contabilità n. 196 del 2009 - il vincolo di coerenza tra la sessione di bilancio e i relativi strumenti legislativi, da un lato, e gli obiettivi programmatici previamente approvati, dall'altro (art. 11, comma 7, della legge n. 196 del 2009).

Quanto ai tempi di presentazione della legge di bilancio, i vincoli da rispettare nella eventuale rimodulazione dei termini di presentazione dei documenti programmatici e di quello di settembre in particolare, attenevano - ad avviso della Corte - ad almeno tre esigenze: a) la piena disponibilità di tutto l'apparato informativo di natura statistica, che costituisce il naturale ed indispensabile presupposto per la elaborazione di documenti aggiornati avuto riguardo all'evoluzione delle variabili di riferimento; b) la disponibilità, comunque, per il Parlamento di un arco di tempo sufficiente per l'approvazione del documento programmatico presentato dal Governo, attraverso le eventuali indagini conoscitive e gli approfondimenti del dibattito che

L'ORDINAMENTO CONTABILE

fossero ritenuti elemento essenziale per una decisione meditata; c) l'esplicitazione di tutte le premesse metodologiche e delle ipotesi sottostanti ai quadri, tendenziali e programmatici, oggetto della decisione del Governo, così come verificata dall'Ufficio parlamentare di bilancio ed approvata dal Parlamento.

In tema poi di funzione che può svolgere la sezione prima della legge di bilancio unificata (area delle variazioni normative), ossia se essa potesse fungere da elemento di stimolo dell'economia, è stato osservato dalla Corte che il problema si poneva per il fatto che a fronte di una previsione da parte della legge di contabilità n. 196 nel senso di un effetto restrittivo della legge di stabilità, il relativo utilizzo (nelle ultime sessioni, per esempio) in senso espansivo aveva posto il problema del rispetto della legge di contabilità. Tale problema è stato risolto tenendo conto del nuovo quadro ordinamentale di riferimento che, in accordo con gli obiettivi programmatici, ha consentito che con tale strumento (legge di stabilità) venisse attuata una politica di peggioramento dei saldi tendenziali, al verificarsi di determinate condizioni (peggioramento del ciclo, eventi eccezionali, fattori rilevanti, clausole di riforme strutturali e via dicendo).

Quanto poi al problema del rispetto dei limiti di contenuto della futura prima sezione della legge unificata di bilancio, la Corte ha fatto presente che la accentuata – e reiterata – eterogeneità delle norme presenti nelle leggi di stabilità continuava a rappresentare un'anomalia sul piano istituzionale, come già segnalato negli anni più recenti.

Il fatto è che la citata legge n. 243 (art. 15, comma 2, ultimo periodo) ha sostanzialmente confermato, per la futura legge di bilancio unificata (prima sezione), il quadro dei divieti contenutistici attualmente previsti per la legge di stabilità. La Corte ha sottolineato al riguardo che tale trasposizione è avvenuta forse in maniera automatica, senza considerare il ruolo rafforzato della legge n. 243, quale norma di diretta attuazione di precetti costituzionali, almeno per la parte in cui essa adempie ad un espresso richiamo contenuto nell'art. 81 Cost., sesto comma, quale è il caso in esame (contenuto della legge di bilancio).

La riproposizione in altre parole, ad opera della legge n. 243 (di rango rafforzato), del vincolo contenutistico per la futura prima sezione della legge unificata di bilancio avrebbe potuto comportare il problema delle conseguenze della violazione di tale vincolo sotto il profilo della relativa giustiziabilità, anche di ordine costituzionale. La questione si pone, dunque, in termini ancor più delicati in futuro, tenuto conto che per il passato si è riscontrata la presenza regolare di norme la cui collocazione nella legge di stabilità presentava profili di accentuata incoerenza rispetto al vincolo contenutistico contemplato dalla attuale legge di contabilità n. 196, che però rimane una legge ordinaria.

Altre questioni affrontate dalla Corte nel corso della predetta audizione parlamentare hanno riguardato il tema dell'assetto della copertura delle leggi ordinarie finanziariamente rilevanti.

1.2. La proposta di legge di attuazione dell'art. 15 della legge n. 243 del 2012 in tema di contenuto della legge di bilancio (A.C. 3828)

Come accennato, è stata di recente presentata la proposta di legge in titolo, intesa a definire il contenuto della futura legge unificata di bilancio, in base a quanto disposto dall'art. 15 della legge c.d. "rinforzata" n. 243 del 2012. Al momento è in corso l'iter parlamentare di approvazione di tale proposta.

Nel corso della richiamata audizione della Corte sull'argomento (26 maggio u.s.) è stata esposta una serie di considerazioni che può essere così riassunta.

Per quanto concerne la data di presentazione del disegno di legge di bilancio, la proposta di legge indica una doppia data, ossia di deliberazione da parte del Consiglio dei ministri entro il 12 ottobre e di presentazione in Parlamento entro i successivi 12 giorni, salva l'ipotesi di identità degli obiettivi programmatici tra DEF e Nota di aggiornamento, nel qual caso la data di presentazione del disegno di legge di bilancio può cadere il 30 settembre. La Corte ha osservato

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

che la materia andrebbe di sicuro semplificata, prevedendo una sola data di presentazione del disegno di legge ed evitando la formalizzazione dei tempi di trasmissione degli atti dal Governo al Parlamento. La motivazione riportata nella Relazione illustrativa a sostegno di tale formalizzazione – ossia, la necessità di apprestare una sorta di Nota di variazioni iniziale, come peraltro indicato dalla legge “rinforzata” – non appare argomento sufficiente per dilazionare (di fatto) alla fine di ottobre l’inizio della sessione di bilancio, in quanto trattasi di una trasposizione avalutativa (nella gran parte dei casi) in bilancio dell’effetto delle norme.

In tema di modifiche al contenuto dei documenti programmatici, secondo la Corte, merita un giudizio positivo la disposizione che ingloba, sostanzialmente, nel DEF (e, con il successivo comma 6, nella Nota di aggiornamento) la Relazione sullo scostamento dei saldi di cui alla legge “rinforzata” richiamata (art. 6 di quest’ultima). La disposizione è da condividere: va ricordato, infatti, che la nuova decisione di bilancio ha un effetto sostitutivo rispetto a quella precedente, come accade per i fondi speciali, il che avrebbe anche potuto evitare un’evidenza autonoma della revisione (peggiorativa) dei saldi di cui alla precedente decisione, per gli esercizi di sovrapposizione.

Per quanto riguarda il nuovo bilancio di previsione, la Corte ha osservato che la proposta di legge per questo aspetto traduce in modifiche puntuali della legge di contabilità le prescrizioni contenute nella citata legge “rinforzata”, sopprimendo l’art. 11 (inteso a disciplinare il contenuto della legge di stabilità) e trasferendone parte del contenuto nell’art. 21, riguardante il bilancio di previsione, a sua volta modificato anche dallo schema di decreto legislativo attuativo della delega di cui all’art. 40 della legge di contabilità.

Quanto alla prima sezione della futura legge di bilancio, a giudizio della Corte appare da condividere la scelta di sancire l’esclusione – nella fissazione dei saldi – delle regolazioni contabili e debitorie, riportate in altri documenti, così come l’indicazione (nella medesima lettera a)) dei saldi di bilancio non solo in termini di competenza, come attualmente previsto, ma anche in termini di cassa.

Per quanto riguarda il contenuto (di sviluppo o di contenimento) della prima sezione della legge di bilancio, a giudizio della Corte, la mancata indicazione di un segno come vincolo in termini di effetto della prima parte della legge di bilancio (restrizione ovvero espansione) si muove in conformità con l’evoluzione dell’ordinamento sull’argomento, laddove la norma di chiusura è costituita dal vincolo della coerenza con i saldi programmatici, tenuto conto dei “tendenziali”. Ciò è confermato anche dalla mancata riproposizione del comma 3, lettera i), del vigente art. 11 della legge di contabilità, che impone un effetto restrittivo alla normativa di cui alla legge di stabilità, come ricorda la stessa Relazione illustrativa.

Quanto poi al vincolo contenutistico circa la tipologia di norme ammissibili in tale prima sezione, la Corte ha ricordato che la accentuata – e reiterata – eterogeneità delle norme presenti nelle varie leggi stabilità ha continuato a rappresentare un’anomalia sul piano istituzionale. Nonostante i consueti stralci iniziali dal disegno di legge presentato dal Governo, così come operati nelle competenti sedi parlamentari, il testo poi approvato ha finito per contenere un numero consistente di norme prive di effetti finanziari o recanti interventi microsettoriali e localistici e quindi di dubbia coerenza con i divieti di contenuto così come fissati.

In un tale contesto la riproposizione, ad opera della legge “rinforzata” e della relativa legge attuativa, del descritto vincolo contenutistico per la prima sezione della legge di bilancio presenta dunque profili di particolare delicatezza e può comportare il problema delle conseguenze della relativa violazione sotto il profilo della giustiziabilità. La questione potrebbe porsi, ora, in termini ancor più stringenti rispetto al passato, essendo la legge “rinforzata” direttamente attuativa di una norma costituzionale.

In ordine al tema della copertura finanziaria, a giudizio della Corte la scelta della proposta di legge di non riproporre tale vincolo a carico della prima sezione della legge di bilancio appare da condividere, per le motivazioni già espresse nella citata audizione del 30 giugno 2015.

Quanto poi alla seconda sezione della legge di bilancio, da costruire in base al principio della legislazione vigente, in merito alle relative relazioni tecniche la Corte ha avuto modo di ricordare di aver da anni richiesto un ampliamento documentativo, in virtù del quale dovrebbero

L'ORDINAMENTO CONTABILE

essere maggiormente chiariti in dettaglio (e quindi ricostruibili) i criteri di costruzione dei "tendenziali". Si tratta di problematiche che attengono all'attendibilità non solo delle previsioni di finanza pubblica, ma anche – in molti casi – alle stesse coperture del processo legislativo ordinario. Una Relazione tecnica di dettaglio sulla componente a legislazione vigente del bilancio (per "programma", per esempio) permetterebbe infatti di meglio comprendere: 1) i criteri seguiti nella costruzione della previsione (con la connessa possibilità di verificarne l'affidabilità); 2) quanta parte della futura legislazione onerosa vi sia eventualmente incorporata; 3) di conseguenza, la sussistenza o meno di effettivi spazi di copertura nei casi in cui si utilizzino a tale scopo i "tendenziali"; 4) la sostenibilità tanto delle clausole di salvaguardia che insistano su programmi di spesa, quanto delle stesse clausole di invarianza.

Sul tema, infine, della copertura finanziaria delle leggi, la Corte ha osservato preliminarmente che non è stato affrontato il tema dell'aggiornamento delle modalità con cui assolvere l'obbligo di copertura per le leggi ordinarie (se non per l'aspetto relativo alle clausole di salvaguardia), considerata la casistica più recente. Si tratta di questioni di assoluta rilevanza, come la Corte aveva avuto modo di sottolineare anche nella precedente audizione del 30 giugno, principalmente a seguito della riforma costituzionale intervenuta nel 2012, questioni che possono essere sintetizzate, tra le tante, nella necessità: 1) di rendere noti gli effetti di tutti i provvedimenti legislativi (e non solo di quelli più rilevanti) sui saldi sia nominali sia strutturali (anche in via orientativa, in questo secondo caso); 2) di sistemare il delicatissimo caso delle coperture a debito (da vincolare in modo stringente alla ricorrenza dei presupposti previsti dalla normativa europea ed interna); 3) di disciplinare le eventuali conseguenze della regola sulla spesa sul regime delle coperture ordinarie (anche considerando l'evoluzione in atto del quadro delle regole di finanza pubblica); 4) di prevedere tendenzialmente l'obbligo di apprestare clausole di salvaguardia anche in presenza di clausole di neutralità, almeno per provvedimenti di maggior rilievo finanziario.

Altro tema da affrontare – a giudizio della Corte così come espresso nell'audizione del 26 maggio u.s. – riguarda il divieto di utilizzare a copertura i c.d. "effetti indiretti", soprattutto se non automatici e al di fuori della sessione di bilancio.

Quanto poi al testo della proposta di legge in titolo, ferma la dicotomia delle leggi onerose tra quelle costruite con il tetto di spesa e quelle formulate in termini di previsioni di spesa (con annessa clausola di salvaguardia), la Corte ha fatto presente – nella medesima circostanza – che con il nuovo comma 12 e seguenti dell'art. 17 della legge di contabilità, anzitutto si prevede la sospensione, con decreto ministeriale, della legge in caso di scostamento tra oneri e previsioni, salvo che sia possibile provvedere ricorrendo (per l'esercizio in corso) a programmi di spesa in essere, sempre con decreto ministeriale, rinviando comunque alla legge di bilancio per la copertura aggiuntiva per gli anni successivi. Il tutto è previsto poi solo per il caso si tratti di spese, con esclusione quindi degli scostamenti riferiti alle minori entrate.

Tra le annotazioni improntate a perplessità su tale soluzione, la Corte ha ritenuto di sottolineare con forza – sul piano sistematico – il fatto che il meccanismo presentato dalla proposta di legge prevede, come primo rimedio per il disallineamento tra oneri e coperture, la sospensione della legge con un semplice decreto ministeriale (in assenza di fondi di bilancio cui attingere). Una tale disposizione può ingenerare profili problematici di tenuta del sistema, segnatamente in sede giudiziale.

Si tratta infatti di leggi – ha osservato la Corte – che, in quanto dotate di clausola di salvaguardia, è fortemente probabile rechino oneri inderogabili, a fronte – con grande probabilità – di diritti soggettivi.

1.3. L'esercizio delle deleghe di cui agli artt.40 e 42 della legge di contabilità n. 196 del 2009

Come già ricordato, un tassello essenziale del complesso processo di riforma della contabilità di Stato in atto è consistito nell'esercizio delle deleghe contenute nella legge di

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

contabilità in materia di ristrutturazione del bilancio dello Stato e potenziamento del bilancio di cassa.

I relativi decreti legislativi recano la medesima data (12 maggio 2016): quello n. 90 è attuativo dell'art. 40 della legge n.196 del 2009, riguardante la struttura del bilancio dello Stato (G.U. n. 125 del 30 maggio), mentre quello n. 93 è attuativo dell'art. 42 della medesima legge n.196 (G.U. del 1°giugno 2016), in materia di potenziamento del bilancio di cassa.

Anche su questi temi la Corte è stata audita (15 marzo u.s.) presso le Commissioni riunite bilancio dei due rami del Parlamento offrendo un rilevante contributo, oggetto anche di un articolato parere richiesto dal Governo, di cui si è tenuto conto, sotto diversi profili, nella redazione del testo definitivo approvato¹.

In primo luogo la Corte ha evidenziato come la ricerca di una maggiore “flessibilità” del bilancio, perseguita nell’ambito di entrambi i decreti legislativi in esame, debba necessariamente essere bilanciata con l’esigenza di rendere ostensivo e trasparente il raccordo delle previsioni dello stesso con il mosaico delle autorizzazioni legislative che ne costituiscono il presupposto: la determinazione, la gestione e la rendicontazione delle poste di cui il bilancio si compone, non è infatti separabile dalle pregresse decisioni finanziariamente rilevanti effettuate dal legislatore².

Con particolare riferimento all’introduzione, con il decreto legislativo n. 90, delle “azioni”, la Corte ha sottolineato come debbano essere formulate in modo puntuale e circoscritto, in quanto destinate a divenire la nuova unità elementare del bilancio in sostituzione del capitolo, e dunque oggetto del controllo della Corte dei conti ai fini della parifica del rendiconto generale dello Stato (art. 2). Si è inoltre precisato che il criterio funzionale che dovrà informare la definizione e costruzione delle stesse, demandato ad una emananda fonte secondaria, dovrà trovare stretta coerenza con il criterio cardine del raccordo tra la posta contabile e la legislazione vigente.

Si sottolinea poi come la significatività dei programmi del bilancio e l’affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa rappresentino criteri di riferimento per i processi di riorganizzazione delle amministrazioni. Al riguardo, la Corte ha ricordato che tale corrispondenza (tra programmi di spesa e centri di responsabilità amministrativa) costituisce un *pruus* rispetto ai criteri che devono informare l’organizzazione dell’apparato amministrativo dello Stato: da questo punto di vista, un utile supporto informativo viene fornito qui dalle tavole allegate recanti un quadro sui programmi condivisi, con riguardo tanto alle risultanze di consuntivo, quanto alle previsioni 2016-2018.

Significative sono anche le previsioni in materia di programmazione delle risorse, integrate dalla previsione di accordi tra il Ministero dell’economia e delle finanze e ciascun Ministero per la determinazione degli obiettivi, per i quali, accogliendo i suggerimenti della Corte e nel rispetto dei principi contenuti nella delega, sono state previste nel testo del decreto forme di pubblicità (art. 4).

Viene poi introdotta, anche nella legge³, una tecnica previsionale di spesa non condizionata all’effettività dei proventi che si prevede di incassare, stabilendosi che negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione possano essere iscritti importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività (art. 6). La Corte ha chiarito che ciò è possibile solo se non ha effetti in termini di fabbisogno.

Quanto alla revisione del Conto riassuntivo del Tesoro si riproduce sostanzialmente la situazione esistente, pur dettando invece la delega principi tesi ad introdurre nella rappresentazione del conto elementi che si ispirino a chiarezza e significatività. In materia la

¹ Corte dei conti, Sezioni riunite, delibera n. 1/2016/Cons.

² In coerenza con quanto stabilito dall’art. 15 della legge c.d. “rinforzata” 24 dicembre 2012, n. 243, contenente “Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, della Costituzione” con particolare riguardo al rispetto della legislazione vigente.

³ Vedasi circolare RGS n. 1/2016.

L'ORDINAMENTO CONTABILE

Corte ha suggerito anzitutto un chiaro raccordo, per un verso, tra gli incassi e i pagamenti riportati nel conto riassuntivo e le unità elementari del bilancio; per altro verso, e ove possibile, tra le contabilità speciali e le unità elementari del bilancio. In ordine alla progressiva soppressione delle gestioni fuori bilancio, si fanno salve quelle esistenti per legge, il che, se è in linea con la legge delega, lascia irrisolto il problema di dare attuazione alla legge c.d. "rinforzata" in merito al superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e alla conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato (art. 7).

La contabilità economica viene poi prevista, in coerenza con la delega, solo a fini conoscitivi, confermando il limite di un affiancamento che si riverbera anche sulla rilevanza del piano dei conti integrato (art. 8).

Nel decreto legislativo delegato n. 93, invece, è contenuto uno dei passaggi più significativi e nello stesso tempo problematici di questo nuovo assetto normativo, rappresentato dall'insieme di disposizioni volte a potenziare il bilancio di cassa.

La Corte ha sottolineato come anche questa finalità, diretta a realizzare una maggiore comprensione della decisione di spesa ed un più immediato legame con i risultati dell'azione amministrativa, anche al fine di migliorare la previsione e la gestione degli andamenti di finanza pubblica, non possa prescindere dalla necessità di rendere ostensivo e trasparente il raccordo con le autorizzazioni legislative.

Tanto vale in primo luogo per la predisposizione del Piano finanziario dei pagamenti, c.d. "cronoprogramma" (art. 3), strumento attraverso il quale si è inteso assicurare concretamente l'attendibilità degli stanziamenti con la creazione di uno stretto vincolo tra quanto iscritto in bilancio e le statuizioni ivi contenute (art. 1).

Resta comunque ferma la redazione del bilancio anche in termini di competenza, nell'ambito del quale si introduce il principio, non espressamente previsto dalla delega, dell'imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili (art. 3). Un intervento che va nella direzione di armonizzare i sistemi contabili dello Stato con quelli adottati da altri comparti della Pubblica amministrazione ove risulta recepito il criterio della "competenza finanziaria potenziata". La Corte ha tuttavia sottolineato la necessità di conciliare l'imputabilità della spesa in esercizi diversi da quello del reperimento della copertura per legge, con l'obbligo costituzionale che impone l'identità per esercizio tra oneri e coperture. Tanto è anche la conseguenza di un quadro normativo che si limita a rinviare ad un successivo emanando provvedimento profili disciplinari fondamentali, quali quelli della razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate, nonché della formazione e del regime contabile dei residui attivi (art. 4). L'effetto potrebbe comunque essere quello di allentare il legame tra bilancio e legge sostanziale, in favore di una progressiva, maggiore rilevanza degli aspetti gestionali del bilancio.

La nuova disciplina porta poi ad un allungamento dei tempi di conservazione dei residui: un aspetto disciplinare la cui coerenza, rispetto all'intento di pervenire ad una migliore programmazione della cassa, può tuttavia riconoscersi, nell'ambito di un contesto normativo ove, da un lato si prevedono meccanismi volti a ridurre la formazione dei residui passivi, dall'altro si statuiscono regole più rigide per la perenzione ed il mantenimento nelle scritture patrimoniali degli stessi (art. 6). Perplesità la Corte ha tuttavia sollevato sulla contestuale previsione della possibilità di iscrivere, in tutto o in parte, le risorse corrispondenti al valore dei residui perenti eliminati in bilancio su base pluriennale, a seguito del giudizio di parifica, su appositi Fondi da istituire negli stati di previsione delle amministrazioni interessate. Trattasi, infatti, di una riassegnazione in bilancio di residui perenti, già accertati come tali, che, in assenza di puntuali ragioni giustificative e di un obbligo di pubblicità in merito, conferisce ampi poteri di gestione degli stanziamenti. Inoltre, la creazione di fondi indistinti, senza specifiche finalità o un collegamento con leggi in essere, è sembrato non coerente con le esigenze di trasparenza e di pubblicità.

Infine, si è osservato positivamente, in ordine al sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, l'introduzione di elementi di maggiore flessibilità: risultano

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

ampliate le ipotesi in cui può procedersi alla registrazione anche dopo il termine perentorio del 31 dicembre dell'esercizio finanziario cui si riferisce la spesa; parimenti, al fine di evitare che venga dato corso ad atti di spesa prima che le relative risorse siano rese disponibili a seguito della comunicazione della registrazione della variazione di bilancio da parte della Corte dei conti, si dispone che gli stessi non possano essere assunti prima della registrazione della variazione di bilancio (art. 5).

2. Le modifiche alle condizioni per la tenuta del conto disponibilità presso la Banca d'Italia e di altri conti

Nel corso del 2015 si è data un'attuazione più aggiornata dell'art. 47 della legge di contabilità n. 196 del 2009, in merito alla convenzione con la Banca d'Italia in ordine alle condizioni di tenuta del conto intrattenuto dal Tesoro presso la stessa Banca d'Italia per il servizio di tesoreria e dei conti assimilabili.

In materia è intervenuta anche una decisione della Banca centrale europea, intesa ad introdurre modifiche alla gestione di attività e passività nazionali da parte delle banche centrali nazionali. Il recepimento nell'ordinamento interno di tali disposizioni è avvenuto con la legge di stabilità per il 2015, cui è seguito sia il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Banca d'Italia, in ordine alla definizione della tipologia di deposito governativo soggetto alle disposizioni di politica monetaria, sia la convenzione con la medesima Banca d'Italia in ordine alle connesse modifiche procedurali.

Si segnala altresì che con la legge 9 aprile 2016, n. 49, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 14 febbraio 2016, n. 18 (recante misure urgenti concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio), è stato disposto che, con decreto di natura non regolamentare, il Ministro dell'economia e delle finanze adegua il tasso di remunerazione del conto corrente di Tesoreria centrale denominato "CDP S.p.A. - gestione separata", al fine di allinearlo ai livelli di mercato in relazione all'effettiva durata finanziaria delle giacenze del conto medesimo, tenendo conto altresì del costo effettivo delle passività che lo alimentano, come ha specificato la relazione tecnica aggiornata presentata in riferimento al provvedimento.

La misura si è resa necessaria per recepire le indicazioni provenienti da Eurostat, tenuto conto che il rischio sarebbe stato quello di ricomprendere la gestione separata di Cassa depositi e prestiti nel perimetro contabile della Pubblica amministrazione.

TAVOLE

PAGINA BIANCA

L'ORDINAMENTO CONTABILE

TAVOLA I

PROGRAMMI CONDIVISI - PREVISIONI 2016-2018

(in milioni)

Programma	Ministero	CdR	2016	2017	2018	2016	2017	2018
			(Competenza)			% (su Spesa finale)		
Rapporti finanziari con Enti territoriali	Economia e finanze	Dipartimento del tesoro	5	5	5	0,00	0,00	0,00
		Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato	589	459	456	0,10	0,08	0,07
		Totale	594	464	461	0,10	0,08	0,08
	Totale	594	464	461	0,10	0,08	0,08	
Giustizia civile e penale	Giustizia	Dipartimento degli affari di giustizia	1.014	1.008	1.007	0,17	0,17	0,17
		Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	3.676	3.700	3.648	0,61	0,61	0,60
		Totale	4.690	4.707	4.655	0,77	0,78	0,76
	Totale	4.690	4.707	4.655	0,77	0,78	0,76	
Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	Beni e attività culturali e del turismo	Direzione generale spettacolo	346	346	340	0,06	0,06	0,06
		Direzione generale cinema	129	128	89	0,02	0,02	0,01
		Totale	475	474	429	0,08	0,08	0,07
	Totale	475	474	429	0,08	0,08	0,07	
Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	Lavoro e delle politiche sociali	Direzione generale del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese	2	2	2	0,00	0,00	0,00
		Totale	2	2	2	0,00	0,00	0,00
	Economia e finanze	Dipartimento del tesoro	115	112	110	0,02	0,02	0,02
		Totale	115	112	110	0,02	0,02	0,02
	Totale	117	114	112	0,02	0,02	0,02	
Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli Enti ed organismi interessati	Economia e finanze	Dipartimento del tesoro	12.669	12.624	12.623	2,09	2,08	2,07
		Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato	17	20	23	0,00	0,00	0,00
		Totale	12.686	12.644	12.646	2,09	2,08	2,07
	Totale	12.686	12.644	12.646	2,09	2,08	2,07	
Indirizzo politico	Economia e finanze	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	20	20	20	0,00	0,00	0,00
		Totale	20	20	20	0,00	0,00	0,00
	Sviluppo economico	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	18	18	18	0,00	0,00	0,00
		Totale	18	18	18	0,00	0,00	0,00
	Lavoro e delle politiche sociali	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	11	11	11	0,00	0,00	0,00
		Totale	11	11	11	0,00	0,00	0,00

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Programma	Ministero	CdR	2016	2017	2018	2016	2017	2018
			(Competenza)			% (su Spesa finale)		
Indirizzo politico	Giustizia	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	28	28	28	0,00	0,00	0,00
		Totale	28	28	28	0,00	0,00	0,00
	Affari esteri	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	11	11	11	0,00	0,00	0,00
		Totale	11	11	11	0,00	0,00	0,00
	Istruzione, università e ricerca	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	11	11	11	0,00	0,00	0,00
		Totale	11	11	11	0,00	0,00	0,00
	Interno	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	30	29	29	0,00	0,00	0,00
		Totale	30	29	29	0,00	0,00	0,00
	Ambiente e tutela del territorio e del mare	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	9	9	9	0,00	0,00	0,00
		Totale	9	9	9	0,00	0,00	0,00
	Infrastrutture e trasporti	Gabinetto	13	13	13	0,00	0,00	0,00
		Totale	13	13	13	0,00	0,00	0,00
	Difesa	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	24	24	24	0,00	0,00	0,00
		Totale	24	24	24	0,00	0,00	0,00
	Politiche agricole alimentari e forestali	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	7	7	7	0,00	0,00	0,00
		Totale	7	7	7	0,00	0,00	0,00
	Beni e attività culturali e del turismo	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	10	10	10	0,00	0,00	0,00
		Totale	10	10	10	0,00	0,00	0,00
	Salute	Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	9	9	9	0,00	0,00	0,00
		Totale	9	9	9	0,00	0,00	0,00
Totale		202	200	199	0,03	0,03	0,03	
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Economia e finanze	Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi	149	147	145	0,02	0,02	0,02
		Totale	149	147	145	0,02	0,02	0,02
	Sviluppo economico	Direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio	21	18	16	0,00	0,00	0,00
		Totale	21	18	16	0,00	0,00	0,00

L'ORDINAMENTO CONTABILE

Programma	Ministero	CdR	2016	2017	2018	2016	2017	2018
			(Competenza)			% (su Spesa finale)		
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Lavoro e delle politiche sociali	Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio - ufficio procedimenti disciplinari	28	28	28	0,00	0,00	0,00
		Totale	28	28	28	0,00	0,00	0,00
	Affari esteri	Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	4	4	4	0,00	0,00	0,00
		Direzione generale per le risorse e l'innovazione	30	34	35	0,00	0,01	0,01
		Direzione generale per l'Amministrazione, l'informatica e le comunicazioni	35	30	30	0,01	0,00	0,00
		Totale	69	67	68	0,01	0,01	0,01
	Istruzione, università e ricerca	Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	41	40	40	0,01	0,01	0,01
		Totale	41	40	40	0,01	0,01	0,01
	Interno	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	112	110	111	0,02	0,02	0,02
		Totale	112	110	111	0,02	0,02	0,02
	Ambiente e tutela del territorio e del mare	Direzione generale degli affari generali e del personale	10	9	8	0,00	0,00	0,00
		Totale	10	9	8	0,00	0,00	0,00
	Infrastrutture e trasporti	Dipartimento per i trasporti, la navigazione, gli affari generali ed il personale	30	28	27	0,00	0,00	0,00
		Totale	30	28	27	0,00	0,00	0,00
	Difesa	Bilancio e Affari Finanziari	226	226	225	0,04	0,04	0,04
		Totale	226	226	225	0,04	0,04	0,04
	Politiche agricole alimentari e forestali	Dipartimento delle politiche competitive della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca	12	12	11	0,00	0,00	0,00
		Totale	12	12	11	0,00	0,00	0,00
	Beni e attività culturali e del turismo	Direzione generale Bilancio	3	3	3	0,00	0,00	0,00
Direzione generale organizzazione		18	37	37	0,00	0,01	0,01	
Totale		21	40	40	0,00	0,01	0,01	

I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO

Programma	Ministero	CdR	2016	2017	2018	2016	2017	2018
			(Competenza)			% (su Spesa finale)		
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	Salute	Direzione generale del personale, dell'organizzazione e del bilancio	30	30	30	0,00	0,00	0,00
		Totale	30	30	30	0,00	0,00	0,00
	Totale	749	755	749	0,12	0,12	0,12	
Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche	Economia e finanze	Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi	68	66	64	0,01	0,01	0,01
		Dipartimento del tesoro	349	322	304	0,06	0,05	0,05
		Totale	417	388	368	0,07	0,06	0,06
	Totale	417	388	368	0,07	0,06	0,06	
Fondi da assegnare	Economia e finanze	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	7	7	7	0,00	0,00	0,00
		Dipartimento dell'Amministrazione generale del personale e dei servizi	646	676	760	0,11	0,11	0,12
		Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato	2.736	3.762	3.791	0,45	0,62	0,62
		Dipartimento delle finanze	150	150	150	0,02	0,02	0,02
		Totale	3.539	4.594	4.708	0,58	0,76	0,77
	Sviluppo economico	Direzione generale per le risorse, l'organizzazione e il bilancio	53	78	112	0,01	0,01	0,02
		Totale	53	78	112	0,01	0,01	0,02
	Lavoro e delle politiche sociali	Direzione generale per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio - ufficio procedimenti disciplinari	16	16	16	0,00	0,00	0,00
		Totale	16	16	16	0,00	0,00	0,00
	Giustizia	Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	120	162	163	0,02	0,03	0,03
		Totale	120	162	163	0,02	0,03	0,03
Affari esteri	Direzione generale per le risorse e l'innovazione	11	11	11	0,00	0,00	0,00	
	Totale	11	11	11	0,00	0,00	0,00	