

## RELAZIONE ILLUSTRATIVA

### DECRETO DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE RECANTE TERMINI E MODALITA' ATTUATIVE DELLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO IN TERMINI DI SOLA CASSA

La legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernente la "Legge di contabilità e finanza pubblica", all'articolo 42, reca una delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa.

In particolare, dal comma 1 del suddetto articolo, ai fini del menzionato passaggio, il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della citata legge n. 196, uno o più decreti legislativi, per i quali sono, altresì, elencati, dalla disposizione medesima, determinati principi e criteri direttivi.

Il comma 2 del medesimo articolo 42, inoltre, affida al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'avvio di una apposita sperimentazione, della durata massima di due esercizi finanziari, finalizzata al citato passaggio al bilancio di sola cassa.

Il medesimo comma 2, stabilisce, anche, che i termini e le modalità attuative di detta sperimentazione sono definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le amministrazioni coinvolte dalla sperimentazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della ripetuta legge n. 196 del 2009 ( 1° gennaio 2010). Lo schema del decreto, dopo l'acquisizione del parere della Corte dei Conti, è trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari per il relativo parere.

La menzionata sperimentazione deve avere lo scopo di anticipare una gestione per cassa del bilancio statale, ancorché lo stesso, per il medesimo periodo, risulti ancora approvato in termini di competenza e cassa e, quindi, con i limiti gestionali di spesa riferiti anzitutto all'impegno contabile, prima che all'ordinazione del pagamento.

La sperimentazione in parola dovrà dunque simulare una gestione per cassa, finalizzata alla futura redazione e, conseguente, approvazione parlamentare del bilancio in termini di sola cassa, uniformandosi ai principi e ai criteri direttivi dettati dal legislatore nella nuova normativa contabile.

Il richiamato comma 1 dell'articolo 42 ne fa una puntuale elencazione. Tra essi possono essere individuati quelli che, per la loro peculiarità, devono costituire i cardini della sperimentazione.

Occorre, anzitutto, prevedere l'adozione di sistemi contabili di rilevazione che assicurino la disponibilità dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato anche al fine della compilazione di un elenco degli impegni in modo da evitare la formazione di situazioni debitorie, come dettato dalla lettera b) del ripetuto comma 1 dell'articolo 42.

Va, poi, stabilito l'obbligo, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla base del quale ordina e paga le spese, come previsto alla lettera e) del medesimo comma 1.

Come richiesto alla lettera h) dello stesso comma 1, vanno anche definiti i limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, con previsione di appositi correttivi che tengano conto delle diverse tipologie di spesa.

Dalle informazioni traibili dai menzionati sistemi e documenti contabili, una volta attuati, conseguirà, poi, la possibilità di adempiere al precetto di cui alla lettera a) riguardo all'affiancamento al bilancio di cassa, a fini conoscitivi, di un corrispondente prospetto redatto in termini di competenza.

La sperimentazione dovrà, dunque, incentrarsi essenzialmente sulla predisposizione, da parte del responsabile della spesa, di un "piano finanziario dei pagamenti", che può anche definirsi "crono-programma". Esso costituirà il principale strumento di gestione e di programmazione mediante il quale, tenendo conto della data di assunzione e di scadenza delle obbligazioni, saranno graduati nel tempo i pagamenti, disposti nel limite massimo delle autorizzazioni di cassa del bilancio pluriennale.

Detti piani finanziari saranno alimentati dai dati e dalle informazioni fornite da un apposito sistema contabile costituito da "conti" che dovranno essere aperti per ogni appostazione di spesa, verosimilmente con riferimento al capitolo quale attuale unità elementare del bilancio, ovvero al piano gestionale (articolo).

I conti saranno organizzati in modo da poter accogliere le scritture contabili ritenute necessarie ai fini della costruzione del "piano finanziario"; dovranno quindi essere intestati ad ogni capitolo/articolo di spesa e recare, per gli anni del bilancio pluriennale interessati, le relative

dotazioni di cassa autorizzate. L'estensione negli anni, rispetto a quello di riferimento, delle annotazioni contabili, ovviamente, resterà legata alla natura ed alla durata della spesa relativa.

Occorrerà prevedere, peraltro, apposite scritture per le appostazioni di spesa corrispondenti ad autorizzazioni legislative pluriennali, al fine di poterle puntualmente monitorare, nonché per poter evidenziare, in modo inequivocabile, i relativi limiti di spesa (importo massimo per le assunzioni di obbligazioni).

Con tali scritture saranno annotate le obbligazioni giuridiche, via via assunte dal gestore della spesa, nonché gli atti di programmazione, con progressione cronologica e con l'indicazione dei pagamenti da effettuare nel tempo (nell'anno di riferimento ed in quelli successivi, fino all'estinzione del debito), nel limite degli stanziamenti di cassa riferiti ai vari anni del pluriennale, come autorizzati a legislazione vigente.

Il sistema contabile ed il piano finanziario realizzano il computo delle posizioni debitorie in essere o da costituire ed evidenziano gli atti presupposti dei pagamenti da programmare, distinti in atti derivanti da obbligazioni ovvero atti amministrativi di semplice programmazione.

In sede di sperimentazione dovrà, tra l'altro, essere definito formalmente il richiamato atto presupposto dei pagamenti, destinato a sostituire, in vigenza del bilancio di cassa, il "decreto d'impegno", attualmente riferito alla competenza giuridica, nella veste di atto formale da trasmettere agli Uffici di controllo. Sul documento medesimo, infatti, potrà essere incentrato il controllo preventivo sulla legittimità contabile e amministrativa delle obbligazioni assunte dal dirigente responsabile, anch'esso oggetto di delega.

Con riferimento alle obbligazioni giuridiche assunte anteriormente all'introduzione dei suddetti conti, in pratica corrispondenti ai residui passivi provenienti da esercizi precedenti, va precisato che dovranno anch'esse costituire oggetto delle scritture contabili da effettuare. Andranno quindi annotati, oltre che gli elementi identificativi di ciascuna obbligazione, anche gli importi che corrispondentemente si intendono pagare negli anni fino alla loro completa estinzione. Ciò, tra l'altro, consentirà, per ogni conto, di distinguere, ed eventualmente raggruppare, i pagamenti in conto competenza e quelli in conto residui.

Risulta evidente che, fermo restando il limite massimo dei pagamenti costituito dalle autorizzazioni di cassa, a legislazione vigente, approvate per ciascun anno del bilancio pluriennale, il funzionario responsabile dovrà, entro il predetto limite, graduare i pagamenti attribuendo agli

stessi individuate priorità, pervenendo in tal modo alla costituzione del "piano finanziario" che dovrà quindi costituire, da allora in poi, lo strumento gestionale di riferimento.

I pagamenti programmati così definiti costituiranno prenotazioni (accantonamenti) sugli stanziamenti di cassa dei vari capitoli e la loro esecuzione nel tempo produrrà, quindi, la riduzione delle relative disponibilità.

Considerati i previsti tempi di durata della sperimentazione (massimo due esercizi finanziari), e perché possa compiutamente procedersi all'introduzione del bilancio per sola cassa, si ritiene che la stessa potrebbe essere avviata già nel corso del corrente esercizio finanziario.

Successivamente all'adozione del prescritto decreto, infatti, con il coinvolgimento delle Amministrazioni prescelte potrebbero essere definiti ed istituiti i menzionati "conti", nonché messe a punto le relative procedure informatiche, in modo tale da poter consentire alle stesse Amministrazioni la predisposizione dei "piani finanziari" quali strumenti di gestione, con riferimento al bilancio 2010 assestato e l'avvio del loro utilizzo a decorrere dall'approvazione parlamentare del provvedimento di assestamento del bilancio.

Al fine di consentire la redazione del piano finanziario, sarà reso disponibile, per ciascuna Amministrazione coinvolta un supporto informatico di grande flessibilità che, fermo restando l'attuale sistema informativo della RGS, consisterà, sostanzialmente, nell'adozione di una scheda informatica che realizza il piano finanziario, integrando i dati e le informazioni relativi alle obbligazioni, in essere o da costituire, con le corrispondenti previsioni dei pagamenti. Detta scheda, di cui, per esemplificazione, si allega uno schema, diverrà lo strumento di definizione e di gestione del piano finanziario dei pagamenti.

L'inizio delle attività potrà essere riferito al 1° luglio 2010; ciò renderebbe possibile la conclusione nell'anno in corso della fase propedeutica e la partenza, con la sperimentazione a regime, dal 1° gennaio 2011. La stessa, quindi, si svolgerebbe negli esercizi 2011 e 2012 ed al termine di ciascuno di detti anni, si darebbe luogo al previsto rapporto sullo stato di attuazione e sulle risultanze della sperimentazione medesima da trasmettere alle competenti Commissioni parlamentari ed alla Corte dei conti.

La determinazione della suddetta data consentirebbe, tra l'altro, la predisposizione concomitante del provvedimento di assestamento e del "piano finanziario" da parte dei Ministeri coinvolti, realizzando quindi, già dall'anno in corso, il tendenziale adeguamento delle dotazioni di cassa dei vari aggregati di spesa ai "piani di pagamenti" definiti, a metà esercizio, in maniera

certamente più congrua rispetto alle reali capacità di spesa. La necessità di effettuare una puntuale graduazione dei pagamenti, porterebbe altresì le Amministrazioni interessate a riconsiderare, nel loro complesso, quelli corrispondenti ad obbligazioni già assunte in precedenza. Si renderebbe perciò necessario valutare la effettiva consistenza dei residui passivi, radiando eventualmente quelli a fronte dei quali, per intervenute circostanze, non sono più dovuti i pagamenti ed introducendo, invece, annotazioni contabili al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio (c.d. debiti pregressi), la cui eliminazione costituisce principio di delega di cui alla richiamata lettera b) del comma 1.

Per quanto riguarda l'entrata del bilancio statale, la sperimentazione potrà essere avviata all'inizio dell'anno 2011 e riguarderà, inizialmente, i capitoli/articoli di pertinenza dei Ministeri coinvolti. Previa intesa con il Dipartimento delle finanze, la sperimentazione sarà successivamente estesa all'intero stato di previsione dell'entrata.

La sperimentazione è rivolta, altresì, all'individuazione di nuovi limiti all'assunzione di obbligazioni giuridiche, secondo quanto indicato all'articolo 42, comma 1, lettera h) della ripetuta legge n. 196 del 2009, in relazione a ciascun anno del bilancio pluriennale, nonché alla verifica della loro efficacia. Tale esigenza, infatti, deriva direttamente dall'eliminazione del limite agli impegni contabili rappresentato dall'importo dell'autorizzazione di spesa in termini di competenza. In proposito, può ipotizzarsi, in linea generale, che il limite all'assunzione di obbligazioni giuridiche da parte del dirigente responsabile sia da individuare, per le spese correnti, nella stessa autorizzazione di cassa, riferita a ciascun anno del bilancio pluriennale; per le spese in conto capitale e per quelle relative a leggi di spesa pluriennali, il citato limite è, invece, da individuare nell'importo complessivo dell'autorizzazione pluriennale di spesa.

Il periodo di sperimentazione è da considerare la sede più idonea per la compiuta definizione, anche normativa, dei limiti in argomento.

La sperimentazione è rivolta, inoltre alla definizione di una "nuova" clausola di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi che, in relazione al bilancio redatto in termini di sola cassa, espliciti la compensazione delle nuove o maggiori spese ovvero delle minori entrate.

Con il decreto viene, altresì, definita la partecipazione di talune Amministrazioni alla sperimentazione.

Sulla base delle specifiche competenze, delle diverse tipologie di spesa gestite e della rappresentatività delle stesse, come campione, rispetto alla globalità delle fattispecie riferite

all'intero comparto ministeriale, si ritiene di individuare, quali Amministrazioni da coinvolgere, per ora, nella fase di avvio della sperimentazione, il Ministero dell'interno, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero della difesa.