



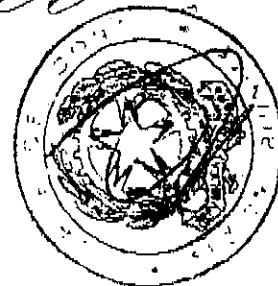
N. 1/2010/CONS

Corte dei Conti

a

SEZIONI RIUNITE

nell'adunanza del 15 luglio 2010



OGGETTO: parere sullo schema di decreto concernente la sperimentazione volta a realizzare il passaggio al bilancio di sola cassa, ai sensi dell'art. 42, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

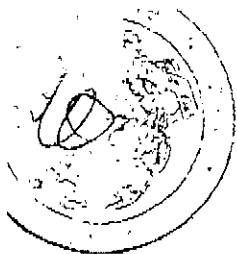
Vista la nota n. 14281 del 18 giugno 2010 con la quale, il Ministro dell'economia e delle finanze ha trasmesso alla Corte dei conti, ai fini del parere previsto dall'art. 42, comma 2 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, lo schema di decreto concernente la sperimentazione volta a realizzare il passaggio al bilancio di sola cassa, corredato di una relazione illustrativa predisposta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

Visto il decreto in data 5 luglio 2010 con il quale il Presidente della Corte ha convocato per la seduta odierna le Sezioni riunite in sede consultiva per esprimere il proprio parere sullo schema di decreto di cui trattasi;

Visti la legge ed il regolamento sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato, emanati, rispettivamente, con regio decreto 18 novembre 1923 n. 2440 e con regio decreto 23 maggio, 1924 n. 827 e successive modificazioni;

Visto l'art. 42, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

Esaminati gli atti e uditi i relatori cons. Mario Falcucci e cons. Ermanno Granelli;



Premesso che:

il Ministro dell'economia e delle finanze ha trasmesso alla Corte dei conti, ai fini del parere previsto dall'art. 42, comma 2 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, lo schema di decreto concernente la sperimentazione volta a realizzare il passaggio dal bilancio di competenza e cassa al bilancio di sola cassa, corredato di una relazione illustrativa predisposta dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Con decreto in data 5 luglio 2010 il Presidente della Corte ha convocato per la seduta odierna le Sezioni riunite in sede consultiva per esprimere il proprio parere sullo schema di decreto di cui trattasi.

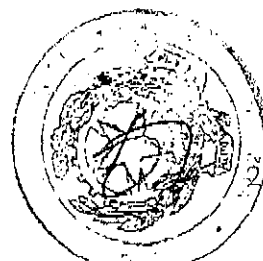
Il parere è stato richiesto ai sensi dell'art. 42, comma 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Il decreto è composto di sei articoli.

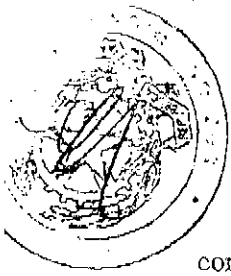
All'articolo 1 si dispone l'avvio, dal 1° gennaio 2011 della sperimentazione volta a realizzare il passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, dalla redazione in termini di competenza e cassa alla redazione in termini di sola cassa. È previsto, inoltre, a partire dal 1° luglio 2010 l'avvio dell'attività propedeutica alla suddetta sperimentazione al fine di approntare, già dall'anno in corso, gli strumenti contabili ed informatici occorrenti per l'implementazione a regime della suddetta sperimentazione.

All'articolo 2 è stabilito che alla sperimentazione partecipano il Ministero dell'interno, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero della difesa, in relazione alle rispettive competenze, alle diverse tipologie di spesa gestite ed alla rappresentatività delle stesse e che la sperimentazione potrà essere estesa anche ad altre Amministrazioni, previa apposita intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

All'articolo 3 si prevede che la sperimentazione si realizzi attraverso le fasi della previsione, della gestione e della rendicontazione dei pagamenti, anche mediante l'utilizzo del sistema contabile di cui all'art. 4. È previsto, inoltre, che la sperimentazione affianchi la ordinaria gestione delle risorse finanziarie autorizzate per competenza e cassa, prendendo a riferimento i dati afferenti le dotazioni di cassa.



mf



All'articolo 4 è stabilito che, ai fini della sperimentazione, è adottato un sistema contabile incentrato sui pagamenti, nel quale trovano evidenza le posizioni debitorie in essere derivanti da obbligazioni, con riguardo ai residui ovvero alla competenza giuridica, nonché le posizioni debitorie da costituire in relazione alle previste esigenze della gestione.

All'articolo 5 si dispone che il dirigente responsabile della spesa, nell'ambito del sistema contabile di cui all'art. 4 – mediante utilizzo dei supporti informatici posti a disposizione – per ciascun capitolo/piano di gestione, debba predisporre un “piano finanziario dei pagamenti”, ad estensione pluriennale che, tenuto conto della fase temporale di assunzione ed adempimento delle obbligazioni, indichi l'importo ed il termine del pagamento individuati nell'ambito del triennio in gestione e nel limite delle dotazioni di cassa autorizzate per ciascuno degli anni del bilancio pluriennale.

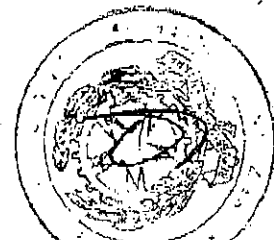
È previsto altresì che gli atti siano trasmessi all'Ufficio centrale del bilancio per i controlli e gli adempimenti di competenza.

All'articolo 6, infine, è previsto che la sperimentazione sia rivolta, altresì, all'individuazione di limiti all'assunzione di obbligazioni giuridiche in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, compatibilmente con i saldi di finanza pubblica e tenuto conto delle caratteristiche delle diverse tipologie di spesa, nonché ad individuare le modifiche da apportare alle clausole di copertura finanziaria degli oneri recati da provvedimenti legislativi adottati in vigore del bilancio redatto in termini di sola cassa.

Si dispone poi al secondo comma, che con successivi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze possono essere stabilite le ulteriori necessarie modalità attuative, emergenti dall'attività propedeutica alla sperimentazione di cui all'art. 1 del presente decreto, ivi compresa la sperimentazione, a decorrere dal 1° gennaio 2011 con riferimento allo stato di previsione dell'entrata, sentito il Dipartimento delle finanze.

Considerato che:

Come è noto la Corte ha avuto modo di pronunciarsi nel corso dell'iter di approvazione della legge di riforma in occasione di due audizioni in Parlamento svoltesi, rispettivamente, nei mesi di aprile 2009 (Senato della Repubblica) e settembre 2009 (Camera dei Deputati) alle quali si fa espresso rinvio. In tale sede sono state affrontate, fra



inf



l'altro, le problematiche connesse all'introduzione del bilancio di sola cassa. In particolare, è stato evidenziato come l'adozione del bilancio di cassa sia una operazione particolarmente complessa, anche perché presuppone adeguamenti molto rilevanti delle procedure gestionali ed incisive modifiche di ordine organizzativo.

D'altra parte, non può sottovalutarsi - sul piano della effettiva innovatività della riforma - il ruolo anomalo assunto in Italia dalla gestione di tesoreria, fenomeno che non ricorre negli altri paesi dove è vigente il bilancio di cassa.

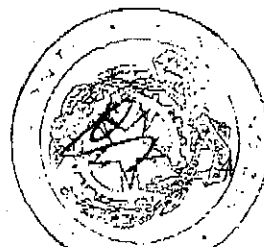
Nel quadro dei principi e criteri direttivi previsti dall'art. 42, comma 1, il decreto all'esame riflette sostanzialmente il contenuto del secondo comma dell'articolo stesso, stabilendo la data di avvio del periodo della sperimentazione del bilancio di sola cassa ed individuando le amministrazioni da coinvolgere, i relativi termini e le modalità di attuazione.

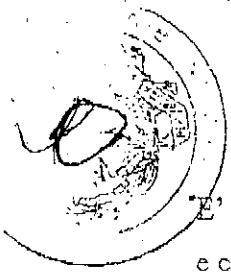
Sotto il primo profilo si stabilisce - art. 1, comma 1 - l'avvio della sperimentazione dal 1° gennaio 2011 allo scopo di realizzare il passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, dalla redazione in termini di competenza e cassa alla redazione in termini di sola cassa.

In coerenza con tale prescrizione è prevista, nel secondo comma dello stesso art. 1, che dal 1° luglio 2010 abbia inizio l'attività propedeutica alla suddetta sperimentazione.

Come è evidenziato nella relazione illustrativa il riferimento a tale data avrebbe dovuto consentire, 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 dei pagamenti" definiti a metà esercizio, in maniera certamente più congrua rispetto alle reali capacità di spesa. Non è stata, peraltro, ancora avviata l'attività propedeutica in discorso. Tale soluzione era finalizzata ad approntare, già dall'anno in corso, gli strumenti contabili ed informatici occorrenti per l'implementazione a regime della suddetta sperimentazione.

La Corte sottolinea la complessità di una operazione che nel periodo transitorio è chiamata a gestire l'approccio operativo al bilancio di sola cassa, mentre contestualmente continua l'ordinaria gestione delle risorse finanziarie autorizzate per competenza e cassa.





E' indispensabile procedere in tale complesso iter con la massima attenzione al tempestivo e coordinato svolgimento delle azioni programmate.

D'altronde, l'entrata a regime del bilancio di sola cassa richiederà una rilevante rivisitazione del corpo delle norme della contabilità di Stato e finirà per incidere, per una parte non marginale, sullo stesso disegno complessivo della legge di riforma.

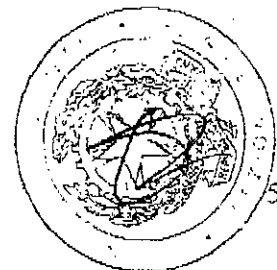
Alla luce di queste considerazioni, assume cruciale rilievo l'obbligo di predisposizione, da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, del rapporto (previsto dallo stesso art. 42, comma 3) sullo stato di attuazione e sulle risultanze della sperimentazione, da presentare nei due esercizi finanziari successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto di cui al citato comma 2.

Per quanto riguarda il secondo aspetto, l'art. 2, comma 1, dispone che alla sperimentazione partecipano il Ministero dell'interno, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero della difesa, in relazione alle rispettive competenze, alle diverse tipologie di spesa gestite e alla rappresentatività delle stesse. La relazione illustrativa non rende esplicite le motivazioni sottostanti alla scelta del campione rispetto alla globalità del comparto ministeriale, potendosi rilevare – peraltro – che le Amministrazioni della difesa e dell'interno sono entrambe caratterizzate dall'ampio ricorso all'istituto delle contabilità speciali.

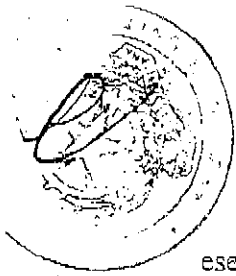
Comunque l'art. 2, comma 2, prevede che la sperimentazione possa essere estesa anche ad altre amministrazioni, previa apposita intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Non è prevista al riguardo una formalizzazione corrispondente a quella messa in campo per l'individuazione delle prime amministrazioni coinvolte nella sperimentazione. La Corte ritiene peraltro necessaria l'adozione di un percorso procedurale non dissimile da quello contemplato per l'emanazione del decreto in esame.

La strada scelta per la sperimentazione riguarda, come si è detto, la gestione completa di alcune realtà ministeriali; per una maggiore significatività dell'esperimento si sarebbe comunque potuto ipotizzare un approccio – alternativo o meglio aggiuntivo – di tipo trasversale, legato alla gestione di spese della stessa natura affrontate da tutte le amministrazioni.



mf



Si tratta di un test decisivo per raccogliere i necessari elementi al fine di un ponderato esercizio della delega ad adottare uno o più decreti legislativi entro 3 anni dalla data di entrata in vigore della legge 196/2009, per consentire il passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e cassa ad una redazione in termini di sola cassa.

Si è di fronte ad una impostazione particolarmente innovativa per l'ordinamento italiano – anche se adottata agli inizi dello Stato unitario – che presenta, come già rilevato, implicazioni di rilevante impatto, connesse ai profili gestionali e alla responsabilità dei dirigenti che non può non incidere sugli assetti organizzativi e sui comportamenti delle amministrazioni. Si segnala al riguardo la necessità di un raccordo con quanto previsto dall'art. 4 del decreto legislativo 150/2009 nell'ambito del ciclo di gestione della *performance*.

La sperimentazione, peraltro, non può risolversi, come avvenuto in passato per altre significative innovazioni contabili, nella mera riclassificazione "a freddo" di una gestione delle risorse finanziarie che continua sostanzialmente a svolgersi, anche nel periodo stesso della sperimentazione, sulla base del vigente bilancio per competenza e cassa.

Tale evenienza dovrebbe essere evitata dalla formulazione dell'art. 3, con cui si dispone che la sperimentazione si realizza attraverso le fasi della previsione, della gestione e della rendicontazione dei pagamenti, anche mediante l'utilizzo del sistema contabile di cui all'art. 4. La sperimentazione in parola dovrà dunque simulare – come evidenzia la relazione illustrativa – una gestione per cassa, finalizzata alla futura redazione e conseguente approvazione del bilancio in termini di sola cassa, uniformandosi ai principi e ai criteri direttivi dettati dal legislatore della riforma contabile.

Il comma 1 dell'art. 42 ne fa una puntuale elencazione e alcuni di essi vengono posti a base della sperimentazione. In tale quadro è prevista (art. 4 del decreto) 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 elencazione degli impegni in modo da evitare la formazione di situazioni debitorie; si tratta di uno strumento essenziale da cui non si può prescindere per garantire la governabilità dei conti pubblici. Del pari rilevante e condivisibile risulta l'obbligo, posto a carico del dirigente responsabile della spesa, di predisporre un apposito "piano finanziario dei pagamenti" (art. 5) che tenga conto della

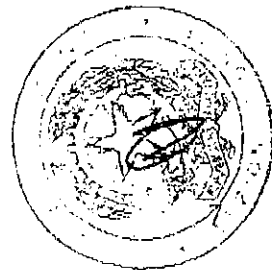




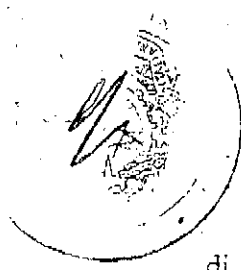
fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla base del quale ordina e paga le spese. Vengono, infine, definiti i limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, compatibilmente con i saldi di finanza pubblica e tenuto conto delle caratteristiche delle diverse tipologie di spesa (art. 6). In particolare, la sperimentazione sarà incentrata, come si è detto, sulla predisposizione, da parte del responsabile della spesa, di un "piano finanziario dei pagamenti" che può anche definirsi "cronoprogramma". 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 forniti da un sistema contabile costituito da "conti" che dovranno essere aperti per ogni posta di spesa (a livello di capitolo o piano gestionale). La Corte sottolinea l'esigenza che il complesso di tali attività sia strettamente correlato al quadro programmatico generale di riferimento ed, in particolare, al nuovo sistema di classificazione del bilancio per missioni e programmi, il quale è destinato ad incidere in modo sempre più significativo sugli assetti organizzativi e sugli schemi operativi dell'amministrazione.

In sede di sperimentazione dovrà, fra l'altro, essere definito formalmente l'atto presupposto dei pagamenti, destinato a sostituire, in vigenza del bilancio di cassa, il decreto d'impegno attualmente riferito alla competenza giuridica. Su tale atto si dovrà concentrare il sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa delle obbligazioni assunte dal dirigente responsabile, anch'esso oggetto di delega legislativa. Al riguardo la Corte - ferme restando le sue attribuzioni in materia di controllo e di referto - ritiene indispensabile che i dati e le informazioni concernenti l'atto presupposto e le connesse situazioni debitorie costituiscano una specifica area condivisa nell'ambito del sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti.

Al fine di consentire la redazione del piano finanziario sarà resa disponibile, per ciascuna amministrazione coinvolta, una scheda informatica che realizza il piano finanziario, integrando i dati e le informazioni relative alle obbligazioni, in essere o da costituire, con le corrispondenti previsioni dei pagamenti. Sembra allo scopo adeguato il modello di scheda allegato alla relazione illustrativa.



ml

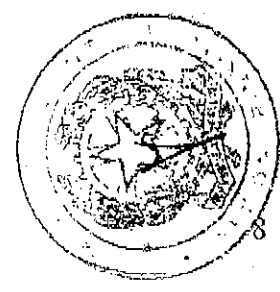


La sperimentazione è rivolta, infine (art. 6), alla definizione di una "nuova" clausola di copertura finanziaria degli oneri recati dai provvedimenti legislativi in vigore del bilancio redatto in termini di sola cassa. Riguardo a questo specifico profilo la Corte, si riserva di valutare gli esiti della sperimentazione con riferimento ai criteri prescritti dall'art. 17, comma 3 della stessa legge di riforma (c.d. copertura sui tre saldi).

Il decreto in esame, in linea con il dettato dell'art. 42 della legge 196/2009, focalizza la sua attenzione sul versante della spesa e scarso rilievo attribuisce al comparto delle entrate, anche se nella relazione illustrativa si precisa che la sperimentazione potrà essere avviata all'inizio dell'anno 2011 e riguarderà inizialmente, i capitoli/articoli di pertinenza dei ministeri coinvolti. L'art. 6, terzo comma, prevede che con successivi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze potranno essere stabilite le ulteriori necessarie modalità attuative, con riferimento allo stato di previsione dell'entrata. Previa intesa con il Dipartimento delle finanze, la sperimentazione sarà successivamente estesa all'intero stato di previsione dell'entrata.

Ad avviso della Corte, il percorso verso l'introduzione del bilancio di cassa deve riguardare contestualmente la parte attiva e quella passiva del bilancio e consentire lo smaltimento dei residui (attivi e passivi) esistenti. Si tratta di una questione di rilevante problematicità che non può essere elusa, atteso che le risultanze del rendiconto sull'esercizio finanziario 2009 espongono residui attivi per 194 miliardi di euro e residui passivi per 97 miliardi di euro. Il periodo transitorio per l'attuazione della nuova disciplina, compreso lo smaltimento dei residui, è contemplato dall'art. 42 comma 1, lettera f) con riferimento alla spesa; analogamente occorrerà procedere anche per l'entrata, per evitare possibili asimmetrie – anche in termini di saldi di bilancio – nel momento dell'effettivo passaggio al bilancio di sola cassa.

Il bilancio di cassa a regime inciderà fortemente sulle funzioni di controllo della Corte e sullo stesso procedimento di parificazione del Rendiconto generale dello Stato. Tali profili non vengono presi in considerazione nella fase di sperimentazione. A titolo esemplificativo si evidenzia l'obbligo attualmente vigente di sottoposizione dei decreti di accertamento residui al controllo preventivo di legittimità dalla Corte dei conti (art. 3, comma 1, lettera h), della legge 20/1994).



un 2



Inoltre, va evidenziata l'esigenza di estendere la sperimentazione anche al profilo dei necessari raccordi tra il conto del bilancio di sola cassa e il conto del patrimonio soprattutto con riferimento ai punti di concordanza tra i due conti. Non emergono, infatti, dalle disposizioni del decreto all'esame le modalità tecniche per la evidenziazione dei riflessi sul conto patrimoniale delle fasi giuridiche della spesa.

P.Q.M.

nelle considerazioni che precedono è il parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

I Relatori

Mario FALCUCCI

Ermanno GRANELLI

Depositato in segreteria il 16 LUG. 2010

Il Presidente

Luigi GIAMPAOLINO

p. Il Dirigente

Pietro MONTIBELLO

CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE

DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI RIUNITE
PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE

Roma, il 16 LUG 2010

Roma, il

IN SEGRETARIA
Il Segretario
(Dott. Pietro Montibello)

