

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Nell'ambito del complessivo processo di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, l'articolo 42 della legge n. 196 del 2009 come modificato, da ultimo, dall'articolo 1, comma 5, della legge 23 giugno 2014, n. 89, conferisce una delega al Governo ai fini del riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e del potenziamento del bilancio di cassa.

L'esigenza di procedere al rafforzamento del ruolo della cassa nella fase di formazione e gestione del bilancio scaturisce dall'esperienza applicativa maturata nel corso del tempo, dalla necessità di armonizzare i sistemi contabili dello Stato con quelli adottati da alcuni comparti della pubblica amministrazione e già in avanzata fase di realizzazione, nonché da ulteriori considerazioni volte a garantire maggiore efficacia alla spesa pubblica.

Il potenziamento della fase di cassa consente una più immediata e concreta comprensione dell'azione pubblica, in quanto si pone maggiore attenzione sul momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva. In questo modo si renderebbe più stretto e trasparente il legame tra decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e risultati dell'azione amministrativa.

Inoltre, accentuando l'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti, si consente una migliore previsione e gestione degli andamenti di finanza pubblica con particolare riferimento al fabbisogno e al debito pubblico, come richiesto dall'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali.

Infine, il potenziamento del ruolo del bilancio di cassa trova il suo fondamento nel tentativo di arginare il fenomeno della formazione dei residui attivi e passivi. La formazione dei residui è un fenomeno fisiologico, connaturato al sistema di bilancio di competenza giuridica ma, entro certi limiti, esso può essere indice di una patologia nel funzionamento del sistema derivante dal fatto che le amministrazioni centrali chiedono risorse per impegnare la spesa senza preventivamente programmare il presumibile flusso di pagamenti, influenzato dalla complessità delle procedure di spesa e da carenze organizzative.

Va, in genere, evitato che le amministrazioni statali abbiano a disposizione nei propri bilanci considerevoli stanziamenti di risorse da spendere in esercizi lontani da quello in cui la spesa in questione è stata autorizzata con l'approvazione del bilancio, giacché la gestione e lo smaltimento dei residui passivi comportano diverse criticità, quali, ad esempio:

- l'indebolimento della programmazione di medio periodo, a causa soprattutto dei ritardi che caratterizzano l'erogazione delle spese in conto capitale;
- il rischio che una parte rilevante dei residui accumulati possa maturare ed essere liquidata improvvisamente, creando problemi alla gestione della liquidità;
- l'indebolimento della funzione di controllo parlamentare sulla gestione delle risorse pubbliche.



L'obiettivo finale del decreto è quello di "avvicinare" il momento della competenza (impegno) a quello della cassa (pagamento).

Nell'esercizio della delega si è tenuto conto della sperimentazione condotta con i Ministeri dell'interno, della difesa e delle infrastrutture e trasporti, ai sensi del comma 2 dell'articolo 42 della legge n. 196 del 2009, i cui risultati sono contenuti nel "Rapporto sulla sperimentazione del bilancio di cassa per gli anni 2011 - 2012, attività svolta ai sensi dell'articolo 42, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196".

I principali strumenti che la delega mette a disposizione per rafforzare il ruolo del bilancio di cassa e superare le suddette criticità sono i seguenti:

a) l'avvicinamento delle fasi dell'impegno di spesa e dell'accertamento di entrata a quelle, rispettivamente, del pagamento e della riscossione. Per quanto riguarda il concetto di impegno, ciò avviene prevedendone l'assunzione, e quindi la registrazione contabile, nell'anno in cui l'obbligazione diviene esigibile. Costituiscono presupposto per l'assunzione dell'impegno alcuni elementi essenziali, quali: la ragione del debito, l'importo ovvero gli importi da pagare, l'esercizio finanziario o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato. Per quanto concerne l'entrata, al fine della razionalizzazione delle procedure contabili e del miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione, è previsto che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, saranno disciplinati gli interventi e le modalità da seguire per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione ed alle variazioni dei residui attivi;

b) l'istituzionalizzazione e obbligatorietà del cosiddetto "cronoprogramma dei pagamenti" - già previsto in via sperimentale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015 dall'articolo 6, comma 10, del decreto-legge n. 95 del 2012 - la cui predisposizione viene anticipata al momento della formazione del bilancio, da aggiornare in corso di gestione al momento in cui vengono assunti gli impegni, al fine di garantire un efficace monitoraggio degli andamenti dei flussi di cassa, con conseguente responsabilizzazione del dirigente che gestisce le risorse pubbliche;

c) un raccordo più stretto tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria, attraverso la previsione di un apposito allegato al rendiconto generale dello Stato, in cui vengono fornite indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale, in modo da aumentare il grado di trasparenza del bilancio nei confronti del Parlamento e della collettività.



Articolo 1

(Piano finanziario dei pagamenti-Cronoprogramma)

L'articolo 1, in attuazione della lettera c) dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre del 2009, n.196, modifica l'articolo 23 della medesima legge relativo alla formazione del bilancio.

Il **comma 1**, con l'inserimento del comma 1-ter, introduce l'obbligo per i responsabili della gestione dei programmi, di formulare le previsioni di spesa, sia di competenza che di cassa, mediante la predisposizione del Piano finanziario dei pagamenti (CRONOPROGRAMMA). Il D.L. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla L. 135 del 2012, all'articolo 6, commi 10, 11 e 12, aveva già introdotto l'obbligo in sede di gestione, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un apposito piano finanziario dei pagamenti in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di spesa, anticipando in via sperimentale una delle deleghe contenute nell'articolo 42 della L. 196 del 2009.

Con l'istituzionalizzazione del Cronoprogramma anche in sede di formulazione delle previsioni di spesa, le amministrazioni dovranno porre maggiore attenzione anche alle previsioni di cassa, presentando al momento della predisposizione del disegno di legge del bilancio triennale un cronoprogramma, redatto a livello di unità di gestione del bilancio, relativo alle previsioni di competenza e di cassa per il triennio successivo, distinguendo le risorse di cassa destinate a pagamenti in conto residui da quelle destinate a pagamenti in conto competenza. Ciò al fine di rafforzare concretamente l'attendibilità degli stanziamenti di cassa e anche della previsione dei residui presunti, introducendo uno stretto vincolo tra quanto viene iscritto in bilancio in termini di cassa e residui e le risultanze del cronoprogramma dei pagamenti. In fase di gestione, il dirigente dovrà provvedere, a seguito dell'assunzione degli impegni di spesa, ad aggiornare contestualmente il piano finanziario dei pagamenti.

Il **comma 2**, prevede la predisposizione di una circolare, da emanare entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto, che dovrà stabilire le modalità per la compilazione del Piano finanziario dei pagamenti in sede di previsione.

Il **comma 3**, di modifica del comma 2 dell'articolo 23 della L. 196 del 2009, è volto a consentire al Ministro dell'economia e delle finanze di valutare la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste per la loro realizzazione, tenendo conto anche della coerenza tra le previsioni del cronoprogramma presentato in sede di formazione del bilancio e gli effettivi risultati della gestione, configurando, in tal modo, il Cronoprogramma in sede di previsione come ulteriore strumento di controllo della congruità della previsione e dell'efficacia della gestione.

Il **comma 4**, introduce il comma 5-bis all'articolo 23 della L. 196 del 2009, il quale prevede l'aggiornamento del Cronoprogramma a seguito dell'approvazione della legge di bilancio.



Articolo 2

(Leggi di spesa pluriennale)

L'articolo 2, in attuazione delle lettere a) e c) dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre del 2009, n. 196, modifica l'articolo 30 della medesima legge, relativo alle leggi di spesa pluriennale.

In particolare:

- con il comma 1 si rafforza il ruolo programmatico del bilancio di cassa di cui alla lettera c) della delega, in riferimento alle leggi pluriennali di spesa in conto capitale, mediante l'adeguamento degli stanziamenti di competenza alla previsione degli effettivi pagamenti (stanziamenti di cassa) che si prevede di effettuare;
- con il comma 2, che prevede l'abrogazione del comma 11 dell'articolo 30 della L. 196 del 2009, si agisce sulla disciplina relativa alla formazione ed al regime contabile dei residui passivi; l'intera materia è organicamente regolamentata dal successivo articolo 6 nel quale si modifica la normativa sui residui;

Il **comma 1** sostituisce i commi 1 e 2 dell'articolo 30 della L. 196 del 2009. Con il nuovo comma 1 dell'articolo 30, per le leggi di spesa pluriennali, cioè quelle relative ad autorizzazioni di spesa che si estendono per un periodo di tempo determinato, le amministrazioni potranno adeguare gli stanziamenti di competenza alla previsione degli effettivi pagamenti (stanziamenti di cassa) che si prevede di effettuare. Ciò avviene attraverso lo strumento della rimodulazione "orizzontale" degli stanziamenti di competenza nei diversi anni, nel rispetto del limite di spesa complessivo autorizzato dalla legge, utilizzando a tale scopo in sede di previsione il Cronoprogramma dei pagamenti, ai sensi del comma 1-ter dell'articolo 23.

Con la nuova formulazione del comma 2 dell'articolo 30, le Amministrazioni potranno adeguare gli stanziamenti di competenza alle corrispondenti autorizzazioni di cassa in relazione ai pagamenti programmati, avvicinando il momento dell'effettiva assunzione dell'obbligazione di spesa e il pagamento della stessa, scongiurando il verificarsi di non volute economie di bilancio o perenzioni amministrative di somme impegnate e non pagate ed i conseguenti lunghi tempi per la riscrittura dei residui passivi perenti. Infatti, la norma prevede che le somme stanziare nel bilancio dello Stato, relative ad autorizzazioni di spese pluriennali, non impegnate alla chiusura dell'esercizio, con l'esclusione di quelle riferite ad autorizzazioni di spese permanenti, possano essere riscritte, con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti.

Il **comma 2** abroga il comma 11 dell'articolo in questione con il quale era possibile prorogare di un ulteriore anno il termine di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale; tale facoltà era esercitabile nei tre esercizi finanziari successivi alla data di entrata in vigore della legge n.196 del 2009 e risulta, quindi, superata.



Articolo 3
(Impegno e Pagamento)

L'articolo 3, in attuazione delle lettere a) e c) dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre del 2009, n. 196, sostituisce interamente l'articolo 34 della medesima legge relativo agli impegni di spesa. Con il presente articolo è stata formulata una revisione della nozione di impegno anche allo scopo di ridurre il fenomeno di formazione dei residui.

In particolare, nella nuova formulazione, l'articolo 34 si configura come segue:

il comma 1 elimina il riferimento ultroneo alla "legge" in merito alle attribuzioni demandate ai dirigenti;

il comma 2 prevede un rafforzamento del concetto di impegno attraverso:

- un nuovo meccanismo di registrazione contabile per l'imputazione in bilancio degli impegni assunti a seguito di obbligazioni contratte con il pagamento dilazionato nel corso di più anni finanziari, prevedendo che le risorse di competenza vengano impegnate sul bilancio pluriennale in relazione alle scadenze di pagamento in cui l'obbligazione giuridicamente perfezionata diviene esigibile;
- l'individuazione puntuale di elementi essenziali quali: la ragione del debito, l'importo ovvero gli importi da pagare, l'esercizio finanziario o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato, che ne costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo atto;
- la disciplina dell'impegno connesso ai trasferimenti di risorse ad amministrazioni pubbliche, rendendo meno cogente, in questo caso, l'individuazione esatta del creditore, in considerazione della complessità delle procedure, previste da specifiche disposizioni legislative, finalizzate all'individuazione univoca, come nei casi di delibere CIPE e di passaggi alle Conferenze unificate o Stato-Regioni;

il comma 3, con riferimento alle spese per acquisto di beni e servizi di cui alle categorie economiche 2 e 21, condiziona l'assunzione dell'impegno alla preventiva registrazione, sul sistema informativo in uso presso tutti i Ministeri per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria, dei contratti o degli ordini che ne costituiscono il presupposto;

il comma 4 conferma, per le spese di personale, l'imputazione delle spese alla competenza dell'anno in cui viene disposto il pagamento;

il comma 5 prevede l'applicazione di quanto disposto dall'articolo 30, comma 2, circa gli impegni di spesa in conto capitale a carattere pluriennale;

il comma 6 non innova rispetto alla legislazione vigente circa la chiusura dell'esercizio finanziario e all'impossibilità per gli uffici di controllo di dare corso agli atti di impegno decorso il 31 dicembre. Amplia, però, le eccezioni a tale regola estendendole (lettera b) alle variazioni di bilancio disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze adottate nell'ultimo mese dell'anno, relative a riassegnazioni di entrate di scopo nonché alla attribuzione delle risorse di fondi la cui ripartizione tra i capitoli interessati è disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze a seguito dell'adozione di un provvedimento amministrativo che ne stabilisce la destinazione;



il **comma 7** rende permanente quanto disposto in via provvisoria dall'articolo 6, commi 10, 11 e 12 del D.L. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla L. 135 del 2012, circa l'obbligo in sede di gestione, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un apposito piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di spesa;

i **commi 8 e 9** specificano gli elementi necessari e le attività da espletare per procedere ai pagamenti in relazione al piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma);

il **comma 10** introduce, per gli uffici di controllo, l'attività di monitoraggio sulla predisposizione e l'aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti. Inoltre, stabilisce che l'amministrazione inadempiente non può accedere all'utilizzo dei fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese impreviste e per le autorizzazioni di cassa fino a quando dal predetto monitoraggio non sia verificato il rispetto dei suddetti obblighi;

i **commi 11 e 12** prevedono che, a partire dal 1° gennaio 2017, è fatto divieto di disporre l'utilizzo dei ruoli di spesa fissa quale mezzo di pagamento per le spese relative a fitti, censi, canoni, livelli e altre spese di importo e scadenza fissi ed accertati nonché che le predette spese sono pagate mediante mandati informatici.

Articolo 4

(Disposizioni in materia di entrata)

L'articolo 4 prevede che con regolamento da adottare, ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, anche sulla base degli esiti di approfondimenti ed analisi, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, saranno individuati gli interventi da realizzare e le modalità da seguire per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione ed alle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione. Stabilisce, infine, che dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Articolo 5

(Modifiche al sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile)

L'articolo 5, in attuazione della lettera d) dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre del 2009, n. 196, modifica il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 recante "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196" nell'ottica di adeguare il sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile alle modifiche introdotte alla legge n. 196 del 2009, relativamente al nuovo concetto di impegno e all'adozione del cronoprogramma dei pagamenti. Si ampliano le casistiche di controllo contabile necessarie per dare maggiore pregnanza a tale controllo, in considerazione dell'introduzione normativa degli elementi essenziali degli impegni nonché per evitare ogni sovrapposizione



o incertezza applicativa circa l'ambito del controllo contabile degli uffici di controllo di regolarità amministrativa e contabile (UCB/RTS) rispetto al controllo di legittimità della Corte dei conti ai sensi del Decreto Legge 24 giugno 2014, n.91 (art. 33, comma 4). In questa ottica, la disposizione avrà anche un effetto di decongestione di atti in carico alla Corte dei conti, atteso che nelle ipotesi di carenza dei requisiti essenziali, gli impegni non possono sortire effetti giuridici di nessun tipo, ivi compresa la procedibilità del controllo di legittimità della Corte dei conti alla quale, per espressa disposizione del citato D.L. n. 91 del 2014, l'atto è contestualmente inviato.

Il comma 1, lettera a), sostituisce la lettera a) del comma 2 dell'articolo 6, del decreto legislativo n. 123 del 2011, estendendo la possibilità di procedere all'assunzione dell'impegno anche dopo il termine perentorio del 31 dicembre dell'esercizio finanziario cui si riferisce la spesa a fattispecie ulteriori rispetto alla sola applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre dell'anno, precisamente:

- a) ai decreti relativi a risorse iscritte in bilancio a seguito dell'adozione, nell'ultimo mese dell'anno, di decreti di riassegnazione di entrate di scopo;
- b) ai decreti relativi alla attribuzione delle risorse di fondi la cui ripartizione tra i capitoli interessati è disposta con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ultimo mese dell'anno, a seguito dell'emanazione di un provvedimento amministrativo che ne stabilisce la destinazione.

Il comma 1, lettera b), aggiunge al comma 2 dell'articolo 6 la lettera e-bis), finalizzata ad evitare che vengano registrati impegni di spesa prima che le relative risorse siano disponibili a seguito della comunicazione della registrazione della variazione di bilancio da parte della Corte dei conti. In questo senso, nelle more della suddetta registrazione gli atti di impegno, non possono essere assunti prima della registrazione della variazione di bilancio, per carenza di copertura finanziaria.

Il comma 1, lettera c), aggiunge un comma all'articolo 7 del decreto legislativo n. 123 del 2011 per normare la verifica preventiva dell'ufficio di controllo sulla coerenza dei pagamenti con il cronoprogramma previsto dall'articolo 34, comma 7.

Articolo 6

(Modifica alla normativa sui residui passivi)

L'articolo 6, in attuazione della lettera a) dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre del 2009, n. 196, modifica la normativa relativa al regime contabile dei residui passivi in materia di conservazione di residui di bilancio e di perenzione amministrativa, sia per le spese di parte corrente che di quelle in conto capitale, nonché quella concernente la predisposizione del decreto di accertamento dei residui per impegni riferibili all'esercizio scaduto.

Il comma 1 dell'articolo 6 abroga gli articoli 36 e 53 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, che disciplinano, rispettivamente, i termini di conservazione dei residui di parte corrente e di conto capitale e la procedura per l'accertamento di tali residui.



Per effetto dell'abrogazione del suddetto articolo 36, all'articolo 275, comma 2, lettera f), del R.D. n. 827 del 1924 si aggiorna il riferimento normativo per i residui di stanziamento che diviene l'articolo 34-bis della legge 196 del 2009.

Si evidenzia che i commi 5 e 6 dell'articolo 36, sebbene abrogati con il presente comma sono riproposti per ragioni di opportunità espositiva, con modifiche, nei commi 6 e 7 nel nuovo articolo 34 bis della legge 196 in via di revisione.

Per le stesse motivazioni, anche il comma 1 dell'articolo 53 è riproposto con modifiche, nel comma 1 del nuovo articolo 34 ter della legge 196, in via di revisione.

Il comma 2 introduce un nuovo articolo nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, l'articolo 34 bis. Esso disciplina i criteri per la conservazione degli stanziamenti di bilancio non impegnati alla chiusura dell'esercizio ed i criteri per la conservazione in bilancio degli impegni in conto residui.

In particolare il **comma 1 dell'articolo 34 bis** dispone che gli stanziamenti di parte corrente non impegnati alla chiusura dell'esercizio costituiscono economie di bilancio salvo che non sia diversamente previsto da altre disposizioni legislative. Il comma, dunque, prevede anche per gli stanziamenti di parte corrente la conservazione quali residui, limitatamente alle deroghe previste da norme specifiche.

Il comma 2 dell'articolo 34 bis, oltre a modificare gli attuali termini di conservazione in bilancio dei residui propri relativi alle spese correnti, innova l'attuale sistema di eliminazione degli stessi dalla gestione finanziaria.

Con la vigente normativa per tutte le spese di parte corrente il periodo di conservazione dei residui in bilancio è pari a due anni a partire dall'esercizio finanziario in cui le somme sono stanziato. La norma prevede che il termine di conservazione può essere prorogato per i residui concernenti spese per lavori forniture e servizi.

Il nuovo testo normativo prevede lo stesso termine di conservazione biennale dei residui propri di parte corrente con l'eccezione rappresentata dai residui relativi alle spese destinate ai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche per i quali il termine di conservazione è differito a tre anni.

L'esigenza di tale differimento nasce dalle peculiari procedure di liquidazione e di pagamento dei trasferimenti correnti di che trattasi. Normalmente, tali procedure richiedono tempi tecnici che vanno oltre il biennio previsto dalla attuale normativa. La norma tende ad evitare, per tale tipologia di spesa, la perenzione amministrativa e di conseguenza la complessa procedura della reinscrizione in bilancio con il rischio di allungamento dei tempi di pagamento e di oneri aggiuntivi connessi a eventuali contenziosi.

Un nuovo principio introdotto dalla norma riguarda la diversa modalità di eliminazione dei residui passivi dal bilancio ed il loro successivo passaggio al Conto del patrimonio.

Con la normativa attualmente vigente, tutti i residui passivi, al termine del periodo di conservazione, sono automaticamente eliminati dal bilancio perché considerati perenti agli effetti amministrativi ed iscritti nel Conto del patrimonio per essere riprodotti in bilancio negli esercizi successivi attraverso la procedura della reinscrizione.



La nuova norma sostituisce il processo automatico, per il passaggio dei residui al patrimonio, con una attività di riaccertamento delle somme da pagare svolta dalle amministrazioni competenti. L'attività consiste, sostanzialmente, nella preliminare verifica delle ragioni della sussistenza del debito e nella successiva richiesta motivata della conservazione nelle scritture contabili patrimoniali, inoltrata ai coesistenti uffici di controllo, per le sole somme individuate come debiti certi.

Le somme che risultano non riaccertate costituiranno automaticamente economie di bilancio.

Il comma 3 dell'articolo 34-bis, ridefinisce la disciplina delle conservazioni degli stanziamenti di bilancio delle spese in conto capitale.

Le somme stanziata e non impegnate alla chiusura dell'esercizio possono essere conservate come residui impropri non oltre l'esercizio successivo a quello di iscrizione di bilancio. Il periodo di conservazione è protratto di un ulteriore anno per quelle somme stanziata in bilancio in forza di leggi di spesa entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente e per le quali l'amministrazione non ha provveduto ad assumere impegni formali. Per gli stanziamenti derivanti da autorizzazioni di spese pluriennali non aventi carattere permanente e non impegnati alla chiusura dell'esercizio, la novità di rilievo introdotta dal presente comma riguarda la facoltà riconosciuta all'amministrazione di poter conservare tali somme non come residui di stanziamento ma come risorse da riscrivere con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto riportato nel piano finanziario dei pagamenti, così come disposto dal secondo periodo del nuovo comma 2 dell'articolo 30 della legge 196.

Il comma 4 dell'articolo 34-bis, innovando la legislazione vigente fissa a tre anni il termine di conservazione in bilancio dei residui propri attinenti a spese in conto capitale. Oltre tale termine i residui si intendono perenti agli effetti amministrativi. L'esigenza di posticipare di un anno l'attuale termine di mantenimento in bilancio di tali residui, nasce dalla constatazione che per gli impegni assunti per spese di investimento le successive attività di liquidazione e di pagamento si concretizzano in periodi di tempo considerevolmente lunghi a causa della complessità delle opere, dei lavori o delle forniture. La norma tende ad evitare, anche per tale tipologia di spesa, l'accumulo di residui perenti e la possibile insorgenza di contenziosi, che potrebbero generarsi a seguito delle complesse procedure di riscrizioni in bilancio dei residui caduti in perenzione amministrativa, con conseguenti oneri a carico del bilancio dello Stato.

Il comma 5 dell'articolo 34-bis, introduce una novità riferita ai residui generati dalle leggi relative a contributi pluriennali ai sensi dell'articolo 30, comma 3; essa consiste nella possibilità di utilizzare le somme relative a contributi pluriennali, iscritte nel conto dei residui, non più dovute al creditore originario, a favore di altri soggetti, ferme restando le finalità per le quali le risorse sono state originariamente iscritte in bilancio. L'autorizzazione all'utilizzo delle predette risorse è concessa dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, previa verifica della sussistenza delle esigenze rappresentate e della compatibilità dell'operazione con il mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

I commi 6 e 7 dell'articolo 34-bis, ripropongono in parte, come già anticipato, la disciplina degli ultimi due commi dell'articolo 36 del R.D. 2440 del 1923 abrogato dall'attuale testo normativo. Le norme fanno



riferimento rispettivamente: all'esposizione contabile di tutti i residui di bilancio (propri e impropri) in appositi conti dal allegare al Rendiconto generale dello Stato; e la separazione della gestione dei residui da quella della competenza.

La disciplina relativa al decreto di accertamento dei residui, contenuta nell'art. 53 del R.D. 2440 del 1923, che il presente testo normativo abroga con l'articolo 6 comma 1, è riformulata nell'art. 34-ter, comma 1, con alcune innovazioni di rilievo.

Rimane confermata la procedura per cui, al termine dell'esercizio finanziario, le amministrazioni, per ciascun capitolo di bilancio, con apposito decreto ministeriale da registrarsi alla Corte dei conti, accertano la consistenza dei residui formati con la gestione della competenza.

L'innovazione è rappresentata dal fatto che le somme residue originate da spese pluriennali in conto capitale non a carattere permanente, provenienti da esercizi precedenti a quello di consuntivazione, possono essere eliminate dalle scritture contabili quali residui di stanziamento per essere reiscritte nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti. La nuova disciplina consente alle Amministrazioni di adeguare gli stanziamenti di competenza che includono anche le somme residue eliminate nel modo come sopra descritto alle corrispondenti autorizzazioni di cassa in relazione ai pagamenti programmati, avvicinando il momento dell'effettiva assunzione dell'obbligazione di spesa e il pagamento della stessa.

I commi 2 e 3 dell'articolo 34-ter, definiscono le procedure di accertamento dei residui di bilancio per la successiva definizione del decreto di accertamento dei residui da parte dell'Amministrazione nonché le attività di controllo svolte dagli uffici centrali di bilancio e dalle ragionerie territoriali dello Stato.

I commi 4 e 5 dell'articolo 34-ter dispongono il riaccertamento annuale da parte delle Amministrazioni delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti.

Scopo della presente norma è quello di ridurre lo stock dei residui passivi perenti verificando annualmente la sussistenza delle ragioni che giustificano la permanenza delle partite debitorie nelle scritture contabili.

Il riaccertamento dello stock dei residui perenti comporta l'eliminazione delle partite debitorie non più dovute con apposite scritture nel Conto del patrimonio. Solo successivamente al giudizio di parifica della Corte dei conti le risorse corrispondenti al valore dei residui perenti eliminati possono essere in tutto o in parte iscritti in bilancio su base pluriennale su appositi Fondi da istituire negli stati di previsione delle amministrazioni interessate, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica.



Articolo 7

(Raccordo tra il bilancio statale e la gestione della tesoreria dello Stato)

L'articolo 7, in attuazione del criterio di delega di cui all'articolo 42, comma 1, lettera b), della legge n. 196 del 2009 introduce l'articolo 47-bis nella medesima legge, prevedendo che un allegato al Rendiconto generale dello Stato dia conto, in apposite tabelle, del ruolo di intermediazione svolto dalla tesoreria statale nell'ambito del processo di spesa.

Le predette tabelle sono predisposte secondo lo schema riportato in allegato al presente decreto, che costituisce allegato della legge n. 196. In particolare, una prima tabella consente di distinguere i pagamenti del bilancio statale secondo la loro destinazione. Sono quindi individuati:

- a) I pagamenti diretti al sistema economico;
- b) I pagamenti che sono affluiti su conti aperti presso la tesoreria, distinguendo ulteriormente la parte affluita su conti delle cui risorse sono titolari amministrazioni dello Stato;
- c) i versamenti all'entrata del bilancio dello Stato;
- d) i pagamenti dovuti alla chiusura di anticipazioni di tesoreria.

Con riferimento ai soli conti delle cui risorse sono titolari amministrazioni dello Stato, quelli sui quali si svolge il ruolo di intermediazione della tesoreria, una seconda tabella dà conto dei flussi di entrata e di uscita, in modo da rappresentare l'effettiva erogazione al sistema economico delle somme transitate per la tesoreria statale.

Articolo 8

(Copertura finanziaria)

L'articolo 8 individua gli oneri che scaturiscono dal presente provvedimento e la relativa copertura.

Articolo 9

(Sperimentazione ed entrata in vigore)

L'articolo 9, in attuazione della lettera e) dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre del 2009, n.196, prevede un periodo di sperimentazione per l'attuazione della nuova disciplina. In particolare:

Il comma 1 stabilisce che, le modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, al decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e al regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, introdotte dagli articoli 1, commi 1, 3 e 4, 2, 5, 6 e 7 del presente decreto acquistano efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2017.

Il comma 2 stabilisce che, le disposizioni dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come sostituito dall'articolo 3 del presente decreto, acquistano efficacia dal 1° gennaio 2018, salvo il comma 3 del medesimo articolo 34, le cui disposizioni si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2017.

Il comma 3, stabilisce che fino alla decorrenza dei termini indicati ai commi 1 e 2 del presente articolo, la legge 31 dicembre 2009, n. 196, il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, il regio decreto 18 novembre



1923, n. 2440 e il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 continuano ad applicarsi nel testo vigente prima della data di entrata in vigore del presente decreto.

Infine, il comma 4, prevede che ai fini dell'attuazione dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come sostituito dall'articolo 3 del presente decreto, il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato avvia, a partire dal 1° ottobre 2016, una sperimentazione della durata massima di un esercizio finanziario. I termini e le modalità di attuazione della sperimentazione, nonché le tipologie di spesa interessate, sono definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare, sentita la Corte dei conti, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto. Il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle Commissioni parlamentari competenti per materia e alla Corte dei conti un rapporto sulla sperimentazione.



RELAZIONE TECNICA

Il decreto legislativo, nell'attuare la delega prevista dall'articolo 1, comma 5, della legge 23 giugno 2014, n. 89, interviene su molti aspetti inerenti la formazione, la gestione e la rendicontazione del bilancio dello Stato. Tali innovazioni comportano importanti modifiche a molteplici sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato per adeguarli al nuovo dettato normativo. I principali sistemi che dovranno essere adeguati sono i sistemi gestionali del bilancio e delle entrate; i sistemi per la gestione degli impegni e dei pagamenti e di tenuta delle scritture contabili; i sistemi di rendicontazione del bilancio e del Conto del Patrimonio dello Stato; i sistemi di gestione della tesoreria. Inoltre tutte le innovazioni sui sistemi sopra menzionati avranno ricadute sui cosiddetti sistemi "conoscitivi" (Data Warehouse della RGS) che archiviano e storicizzano i dati provenienti dai sistemi informativi gestionali, i quali dovranno essere conseguentemente adattati per recepire tutte le novità introdotte con la riforma.

Di seguito, in relazione ai singoli articoli del decreto legislativo da cui derivano oneri, si esplicitano le modifiche da apportare ai citati sistemi informativi coinvolti e i relativi effetti finanziari riepilogati nella tabella illustrativa posta alla fine della relazione.

Articolo 1 (Piano finanziario dei pagamenti – Cronoprogramma)

L'articolo prevede il rafforzamento del ruolo della cassa nella fase di formazione del bilancio con l'introduzione del Piano finanziario dei pagamenti come strumento propedeutico alla predisposizione delle proposte da parte delle amministrazioni. Tale intervento comporta l'adeguamento del sistema informativo con cui vengono predisposte ed elaborate le proposte per il bilancio di previsione, nonché dei connessi sistemi gestionali del bilancio e delle spese della Ragioneria Generale dello Stato. Anche i sistemi conoscitivi dovranno essere conseguentemente adeguati.

Considerando i tempi previsti di attuazione dell'intervento la spesa sarà maggiormente ripartita sul 2016 e una quota residuale sul 2017.

Articolo 2 (Leggi di spesa pluriennale)

Le modifiche previste introducono una maggiore flessibilità relativamente alla rimodulazione delle somme non impegnate a chiusura dell'esercizio sulle autorizzazioni di spesa pluriennale nell'ambito delle previsioni effettuate nel Piano finanziario dei pagamenti. E' necessario quindi intervenire sui sistemi gestionali del bilancio e delle spese della Ragioneria Generale dello Stato, nonché conseguentemente sui connessi sistemi conoscitivi.

Gli interventi vedranno graduale attuazione nel corso del triennio e la spesa sarà pressoché equamente ripartita sui tre anni (2016-2018).



Articolo 3 (Impegno e pagamento)

c

Articolo 5 (Modifiche al sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile)

Nell'ottica del rafforzamento del bilancio di cassa, l'art. 3 definisce una nuova modalità di assunzione degli impegni di spesa prevedendo l'imputazione agli esercizi finanziari in cui le obbligazioni diverranno esigibili. Per attuare tale disposizione è necessario che le amministrazioni predispongano e aggiornino l'apposito Piano finanziario dei pagamenti pluriennale sulla base del quale ordinare e pagare le spese. Gli uffici di controllo dovranno avere a disposizione gli strumenti informatici per effettuare il monitoraggio sull'applicazione di quanto disposto dalla norma (articolo 5). E' fatto obbligo alle amministrazioni di gestire tramite il sistema integrato delle scritture contabili i contratti e gli ordini di acquisto correlati agli impegni di spesa.

I sistemi gestionali del bilancio, delle Spese, del Patrimonio e di tenuta delle scritture contabili della RGS, e tutti i connessi sistemi conoscitivi, dovranno recepire la nuova modalità di gestione e di controllo degli impegni. Gli interventi verranno progressivamente attuati e la spesa sarà ripartita sul triennio in funzione della sperimentazione prevista dall'articolo 9.

Articolo 4 (Disposizioni in materia di entrata)

L'articolo prevede che con regolamento da adottare, ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, anche sulla base degli esiti di approfondimenti ed analisi effettuati dagli uffici dell'amministrazione economico-finanziaria i cui lavori sono coordinati dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono individuati gli interventi da realizzare e le modalità da seguire per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione ed alle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione. Ciò comporta la necessità di adeguare di conseguenza soprattutto il sistema informativo delle Entrate con ripercussioni sul sistema informativo del Bilancio, sulla rappresentazione dei dati di consuntivo e sui sistemi conoscitivi. Gli oneri incideranno maggiormente sul 2018 in considerazione delle modifiche da apportare al Rendiconto e ai sistemi conoscitivi.

Articolo 6 (Modifica alla normativa sui residui passivi)

L'articolo prevede la modifica della gestione dei residui passivi rivedendone i termini di conservazione in bilancio e le modalità di riassegnazione alla competenza dei pertinenti capitoli negli esercizi successivi, dandone opportuna evidenza nel Decreto di Accertamento dei Residui e nel Rendiconto Generale dello Stato. I sistemi gestionali del bilancio, delle Spese, del Patrimonio e di tenuta delle scritture contabili della RGS, e tutti i connessi sistemi conoscitivi, dovranno recepire la nuova modalità di gestione dei residui. Si prevede che la spesa sia ripartita sul triennio 2016-2018, con particolare impatto sul 2017.

Articolo 7 (Raccordo tra il bilancio statale e la gestione della tesoreria dello Stato)

Si prevedono interventi che riguardano la gestione della tesoreria dello Stato e la correlazione con le poste di bilancio dandone apposita evidenza nel Rendiconto Generale dello Stato.



I sistemi interessati sono principalmente i sistemi di gestione della tesoreria e i sistemi conoscitivi. La spesa è ripartita pressoché equamente nel 2017-2018.

Articolo 8 (Copertura finanziaria)

Agli oneri derivanti dal presente decreto si provvede a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, con la quale sono state stanziato risorse finanziarie per il suddetto adeguamento in considerazione delle riforme derivanti dall'esercizio delle deleghe previste dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi inclusa quella oggetto del presente decreto legislativo, nonché dalle novità introdotte con la legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Gli oneri per le diverse attività di adeguamento da realizzare sono pari, complessivamente, a poco più di 21,4 milioni di euro nel triennio 2016-2018, ripartiti come indicato nella sottostante tabella. Un ulteriore onere di 1,5 milioni di euro di parte corrente è previsto a decorrere dal 2019 per la gestione continuativa dei sistemi realizzati e/o adeguati. Gli oneri sono comprensivi dei costi per la necessaria formazione del personale.

Tipologia di risorse finanziarie	Attività (Articolo)	2016	2017	2018	Tutte oneri Triennio 2016-2018	A decorrere dal 2019
CONTO CAPITALE	Piano finanziario dei pagamenti - Cronoprogramma (Art. 1)	2.400.000	825.000		3.225.000	
	Leggi di spesa pluriennale (Art. 2)	370.000	380.000	300.000	1.050.000	
	Impegno e pagamento (Art. 3) Controlli di regolarità amministrativa e contabili (Art. 5)	2.050.000	1.500.000	2.830.000	6.380.000	
	Disposizioni in materia di entrata (Art. 4)	500.000	900.000	2.100.000	3.500.000	
	Modifica alla normativa sui residui passivi (Art. 6)	360.000	1.440.000	450.000	2.250.000	
	Raccordo tra il bilancio statale e la gestione della tesoreria dello Stato (Art. 7)		225.000	375.000	600.000	
TOTALE		5.680.000	5.270.000	6.055.000	17.005.000	
PARTE CORRENTE	Gestione corrente di tutte le attività realizzate con le spese in conto capitale (tutti gli articoli)	1.500.000	1.500.000	1.430.000	4.430.000	1.500.000
TOTALE GENERALE		7.180.000	6.770.000	7.485.000	21.435.000	1.500.000

Il presente documento è stato approvato dal Consiglio di Amministrazione della Società per Azioni "Società per Azioni" in data 12 FEB. 2016.

[Firma]
12 FEB. 2016



ANALISI TECNICO-NORMATIVA

Schema di decreto legislativo in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) *Obiettivi e necessità dell'intervento normativo.*

Lo schema di decreto legislativo si pone l'obiettivo di potenziare la funzione del bilancio di cassa, secondo quanto stabilito dall'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nel rispetto dei principi e i criteri direttivi ivi contenuti.

Gli obiettivi dell'intervento normativo consistono sostanzialmente:

- 1) nell'introduzione del piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) nella fase di formazione del bilancio dello Stato;
- 2) nel riordino della normativa relativa alle leggi pluriennali di spesa;
- 3) nella modifica del concetto di impegno con l'avvicinamento tra il momento dell'impegno e quello del pagamento;
- 4) nel rendere permanente l'obbligo in sede di gestione, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un apposito piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di spesa;
- 5) nella modifica al sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile;
- 6) nella modifica alla normativa sui residui passivi;
- 7) nell'operare un raccordo tra il bilancio statale e la gestione della tesoreria dello Stato.

2) *Analisi del quadro normativo nazionale.*

Il quadro normativo nazionale di riferimento si compone dei seguenti provvedimenti attualmente in vigore:

1. Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato);



2. Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 (regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), di attuazione del citato Regio decreto n. 2440 del 1923;
3. Decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile);
4. Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica);
5. Decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in materia di revisione della spesa pubblica;
6. Legge 23 giugno 2014, n. 89, recante, in particolare, delega al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato;
7. Legge 22 gennaio 2016, n. 9, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185..

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.

Lo schema di decreto legislativo in esame, modifica ed integra, in particolare, il contenuto recato dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196; inoltre modifica il Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e il successivo Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827; modifica altresì, parzialmente, ulteriori disposizioni relative alla materia in esame.

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi costituzionali.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.

Non si rilevano profili di incompatibilità con le competenze e le funzioni delle regioni ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali, in quanto, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.

Non si rilevano profili di incompatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.



7) *Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità di delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.*

Non sono previste rilegificazioni di norme delegificate. Il decreto legislativo in esame, attuando una specifica delega legislativa, ha ad oggetto materie non suscettibili di delegificazione, né di applicazione di strumenti di semplificazione normativa.

8) *Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento e relativo stato dell'iter.*

Non sussistono progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza e non sono pendenti giudizi di costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario.*

Il provvedimento in esame reca norme volte ad avere previsioni più affidabili sull'andamento dei flussi di cassa come richiesto dalle regole fiscali sovranazionali.

11) *Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analogo oggetto.*

Non sono aperte procedure di infrazione a carico della Repubblica Italiana.

12) *Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.*

Il provvedimento legislativo in esame non presenta profili di incompatibilità con gli obblighi internazionali.

13) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto.*



Non risultano indicazioni sulle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità Europee sul medesimo o analogo oggetto.

14) *Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.*

Non risultano pendenti giudizi dinanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.

15) *Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto da parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.*

Per il rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa, costituiscono un riferimento Paesi come la Francia, la Spagna, la Germania e l'Olanda, in cui il bilancio di sola cassa costituisce già una realtà e, per tale motivo, la loro esperienza è stata utile per il contenuto del decreto legislativo.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) *Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessità, della coerenza con quelle già in uso.*

Il testo introduce nuove definizioni normative, specificamente indicate nel provvedimento. In particolare:

- l'articolo 3, comma 1, sostituisce, alla legge n. 196 del 2009, l'articolo 34, rubricato "Impegno e pagamento", che obbliga ad assumere gli impegni di spesa con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni giuridicamente perfezionate sono esigibili e ne individua gli elementi costitutivi.

2) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolare riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.*

I riferimenti normativi contenuti nel provvedimento in esame sono corretti.



3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni a disposizioni vigenti.

La tecnica della novella legislativa è stata utilizzata per innovare e modificare i provvedimenti di cui al punto 3) della Parte I.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e loro traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.

Non vi sono abrogazioni implicite nel testo normativo, in quanto le abrogazioni recate dal decreto legislativo sono tutte esplicitamente indicate.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

Il provvedimento in esame non contiene disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativo o correttivo.

Non vi sono deleghe aperte sul medesimo oggetto.

Si segnala che la citata legge n. 89 del 2014 contiene, all'articolo 1, comma 2, anche una delega in materia di 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.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termini previsti per la loro adozione.

Il decreto legislativo in esame prevede l'emanazione di successivi atti attuativi.

In particolare, l'articolo 23 della legge n. 196 del 2009, introdotto dall'articolo 1, comma 1, del provvedimento in parola, prevede, al comma 2, l'emanazione di una circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ove dovranno essere stabilite le caratteristiche e le modalità di compilazione del piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) da presentare in sede di formazione del bilancio.



L'articolo 4, prevede l'emanazione di un regolamento da adottare, ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, con il quale sono individuati gli interventi da realizzare e le modalità da seguire per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione ed alle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione.

Infine, l'articolo 9, comma 2, prevede l'emanazione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze contenente i termini, le modalità di attuazione e le tipologie di spesa per le quali si darà luogo alla prevista sperimentazione riguardante gli aspetti afferenti al nuovo concetto di impegno di cui all'articolo 3 del decreto legislativo di cui trattasi.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statistici attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità di commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlata indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.

Non si rileva la necessità di utilizzare elaborazioni statistiche nella materia in esame.



ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)
(all. "A" alla Direttiva P.C.M. 16 gennaio 2013)

TITOLO:

Schema di decreto legislativo in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. .

Referente: Ministero dell'economia e delle finanze

SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

La sezione illustra il contesto in cui si colloca l'iniziativa di regolazione, l'analisi dei problemi esistenti, le ragioni di opportunità dell'intervento di regolazione, le esigenze e gli obiettivi che l'intervento intende perseguire.

In particolare, la sezione contiene i seguenti elementi:

A) la rappresentazione del problema da risolvere e delle criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate.

Il provvedimento è finalizzato a dare attuazione alla delega prevista dall'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, , in materia di completamento della riforma del bilancio dello Stato con particolare riguardo al riordino della disciplina per la gestione del bilancio ed al potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nel rispetto dei principi e criteri direttivi contenuti nella citata disposizione.

L'attuazione del provvedimento consentirà di adempiere all'esigenza di procedere al rafforzamento del ruolo della cassa nella fase di formazione e gestione del bilancio. Tale esigenza scaturisce dall'esperienza applicativa maturata nel corso del tempo, dalla necessità di armonizzare i sistemi contabili dello Stato con quelli adottati da alcuni comparti della pubblica amministrazione e già in avanzata fase di realizzazione, nonché da ulteriori considerazioni volte a garantire maggiore efficacia alla spesa pubblica. Il potenziamento del ruolo del bilancio di cassa trova il suo fondamento nel tentativo di arginare il fenomeno della formazione dei residui attivi e passivi. La formazione dei residui è un fenomeno fisiologico, connaturato al sistema di bilancio di competenza giuridica ma, entro certi limiti, esso può essere indice di una patologia nel funzionamento del sistema derivante dal fatto che le amministrazioni centrali chiedono risorse per impegnare la spesa senza preventivamente programmare il presumibile flusso di pagamenti, influenzato dalla complessità delle procedure di spesa e da carenze organizzative.

B) l'indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo;

Gli obiettivi principali dell'intervento normativo consistono, innanzitutto, in un più stretto legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e i risultati dell'azione amministrativa in termini di risorse erogate al sistema economico. Al riguardo, le relative norme sono volte a rivedere il concetto di impegno di spesa concentrando l'attenzione sul momento in cui le risorse vengono effettivamente erogate dallo Stato piuttosto che sul momento in cui sorge un'obbligazione giuridica passiva; responsabilizzare il dirigente che gestisce le risorse pubbliche, tramite l'obbligo di predisporre un cronoprogramma dei pagamenti (favorendo così anche la tempestività dei pagamenti e la programmazione dei flussi di cassa). Inoltre, scopo delle nuove disposizioni è quello di arginare il fenomeno della formazione dei residui passivi, attraverso la possibilità di impegnare il bilancio solo nell'anno in cui l'obbligazione assunta diviene



esigibile: allo scopo sono state previste norme che effettuano annualmente un accertamento della sussistenza dei crediti e debiti formati negli esercizi precedenti, prevedendone anche la rimodulazione con imputazioni agli anni successivi in relazione all'effettiva erogazione delle risorse; norme che rivedono i termini di conservazione in bilancio delle disponibilità e dei residui passivi; norme che consentono una maggiore flessibilità per la rimodulazione delle somme non impegnate a chiusura dell'esercizio sulle autorizzazioni di spesa pluriennale e per le altre spese di conto capitale nell'ambito delle previsioni effettuate nel piano finanziario dei pagamenti. Infine tra gli obiettivi perseguiti con l'intervento normativo in questione, si segnala una migliore gestione degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico con la predisposizione delle norme volte a introdurre anche in fase di previsione del bilancio, il piano finanziario dei pagamenti come strumento propedeutico alla predisposizione delle proposte da parte delle amministrazioni, per avere previsioni più affidabili sull'andamento dei flussi di cassa come richiesto anche dalle regole fiscali sovranazionali.

C) la descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR;

Premesso che la materia del decreto legislativo in esame potrebbe comportare impatti diretti e indiretti sull'economia e la società che, però, sono di difficile misurazione, sono elencati di seguito alcuni indicatori che potrebbero essere adottati per verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione.

Per monitorare l'effettività delle innovazioni introdotte nella programmazione finanziaria e nella gestione delle risorse erogate, nell'ambito della gestione, viene prevista, da parte degli uffici di controllo, un'attività di monitoraggio sulla predisposizione e l'aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) a cui è associata una sanzione a carico dell'amministrazione inadempiente, la quale non potrà accedere all'utilizzo dei fondi di riserva per le spese obbligatorie, per le spese impreviste e per le autorizzazioni di cassa fino a quando dal predetto monitoraggio non emerga il rispetto degli obblighi previsti. Ulteriori indicatori del raggiungimento degli obiettivi indicati da utilizzare potrebbero essere:

- confronto tra l'ammontare dei residui di nuova formazione rispetto a quelli iscritti in bilancio e nel conto del Patrimonio precedentemente all'applicazione della normativa (fonte: Rendiconto generale dello Stato);
- confronto tra l'ammontare delle risorse che, al termine di ciascun esercizio, costituiscono economia di bilancio rispetto a quelle rilevate precedentemente all'applicazione della normativa (fonte: Rendiconto generale dello Stato);
- i tempi medi di pagamento dell'amministrazione centrale (fonte: sito web del Ministero)
- il confronto tra numero impegni assunti nell'anno e numero aggiornamenti del cronoprogramma (fonte: atti amministrativi)

D) l'indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.

I soggetti, destinatari diretti, dell'intervento normativo sono le amministrazioni centrali dello Stato. Esso avrà, inoltre, un impatto indiretto anche su altri soggetti istituzionali che, a vario titolo, intervengono nel processo di predisposizione, controllo e rendicontazione del bilancio dello Stato, in particolare con riferimento alla Corte dei conti e alla Banca d'Italia.

SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento

L'intervento normativo in oggetto si inserisce in una più generale azione di riforma delle procedure di bilancio. A tal fine, nei mesi di febbraio-marzo del corrente anno si è svolto un ciclo di incontri informali tra la Ragioneria generale dello Stato e le principali istituzioni operanti nel campo delle procedure parlamentari



e di bilancio (Camera dei Deputati, Senato della Repubblica, Presidenza della Repubblica, Corte dei Conti e Ufficio parlamentare di bilancio) in cui sono stati affrontati alcuni dei temi trattati nella presente proposta di decreto legislativo.

SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

L'attuazione della delega contenuta nell'articolo 42 della legge 196 del 2009, con l'indicazione degli specifici punti da considerare, è imprescindibile per concretizzare la volontà del legislatore volta al riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

La delega prevista dall'articolo 42 prevede il potenziamento del ruolo del bilancio di cassa:
I principali strumenti della delega per raggiungere il predetto obiettivo sono i seguenti:

a) l'avvicinamento delle fasi dell'impegno di spesa a quella del pagamento. Ciò avviene prevedendone l'assunzione, e quindi la registrazione contabile, nell'anno in cui l'obbligazione diviene esigibile. Costituiscono presupposto per l'assunzione dell'impegno alcuni elementi essenziali, quali: la ragione del debito, l'importo ovvero gli importi da pagare, l'esercizio finanziario o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato.

Il nuovo concetto di impegno permette una minor formazione dei residui consentendo una loro significativa riduzione nella consistenza complessiva.

La scelta fatta si avvicina a quella adottata nel TUEL ma non può essere spinta fino a coincidere con questa in quanto il bilancio dello Stato, essendo di tipo "finanziario" non prevede la possibilità di rinviare al futuro eventuali risorse non utilizzate nell'anno di riferimento e, quindi, l'iscrizione in bilancio di un Fondo vincolato alimentato dalle risorse non utilizzate in precedenza.

In aggiunta alla nuova configurazione del concetto di impegno va segnalata anche una modifica della normativa sul mantenimento in bilancio dei residui, anche perenti, che si sostanzia in una responsabilizzazione ancora maggiore delle Amministrazioni nella verifica della sussistenza delle ragioni di debito che sono alla base della conservazioni, in bilancio e nel Patrimonio, dei residui. Anche tale scelta trova il suo fondamento nel tentativo di arginare il fenomeno della formazione dei residui passivi.

b) l'istituzionalizzazione e obbligatorietà del cosiddetto "cronoprogramma dei pagamenti" - già previsto in via sperimentale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015 dall'articolo 6, comma 10, del decreto-legge n. 95 del 2012 - la cui predisposizione viene anticipata al momento della formazione del bilancio, da aggiornare in corso di gestione al momento in cui vengono assunti gli impegni, al fine di garantire un efficace monitoraggio degli andamenti dei flussi di cassa, con conseguente responsabilizzazione del dirigente che gestisce le risorse pubbliche;

Tale istituzionalizzazione rende più stringente il vincolo della cassa nel processo di formazione del bilancio di previsione e induce l'amministrazione ad una programmazione delle risorse di cassa in maniera più efficace e puntuale. Non indicare tale obbligo di predisposizione del cronoprogramma avrebbe comportato il pericolo di un disallineamento tra le previsioni in fase di formazione e l'effettiva gestione delle risorse in corso d'anno.

c) un raccordo più stretto tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria, attraverso la previsione di un apposito allegato al rendiconto generale dello Stato, in cui vengono fornite indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale, in modo da aumentare il grado di trasparenza del bilancio nei confronti del Parlamento e della collettività.



La scelta di un raccordo più stretto tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria è fondamentale per avere un quadro complessivo, il più attendibile possibile, delle risorse a disposizione in termini di cassa e della loro effettiva utilizzazione. La mancata disponibilità dei dati della tesoreria dello Stato renderebbe inattendibile qualsiasi analisi sui dati della gestione di cassa.

SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI

La sezione descrive l'intervento regolatorio prescelto, riportando:

A) gli svantaggi e i vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione;

Per la pubblica amministrazione l'intervento normativo agisce sul completamento e sulla semplificazione del processo di predisposizione e di composizione del disegno di legge di bilancio e del Rendiconto generale dello Stato. Le innovazioni introdotte (cronoprogramma in sede di previsione e gestione, modifica del concetto di impegno, modifica del sistema dei controlli amministrativi e contabili, modifica della normativa sui residui passivi, raccordo tra il bilancio statale e la gestione di tesoreria) richiederanno uno sforzo aggiuntivo e la modifica di appositi processi nelle amministrazioni centrali dello Stato, nonché l'implementazione dei sistemi informativi presso il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

L'intervento non presenta svantaggi.

B) l'individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese;

L'intervento normativo potrebbe comportare impatti diretti e indiretti sulle micro, piccole e medie imprese che, però, sono di difficile misurazione. Tuttavia, con il nuovo dettato normativo, le Amministrazioni potranno adeguare gli stanziamenti di competenza alle corrispondenti autorizzazioni di cassa in relazione ai pagamenti programmati, avvicinando il momento dell'effettiva assunzione dell'obbligazione di spesa con quello di pagamento della stessa, accelerando, quindi, i pagamenti verso le imprese che intrattengono rapporti diretti con le amministrazioni pubbliche.

C) l'indicazione e la stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese. Per onere informativo si intende qualunque adempimento comportante raccolta, elaborazione, trasmissione, conservazione e produzione di informazioni e documenti alla pubblica amministrazione;

L'intervento normativo non comporta effetti in termini di oneri informativi e costi amministrativi su cittadini e imprese.

D) le condizioni e i fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione (misure di politica economica ed aspetti economici e finanziari suscettibili di incidere in modo significativo sull'attuazione dell'opzione regolatoria prescelta; disponibilità di adeguate risorse amministrative e gestionali; tecnologie utilizzabili, situazioni ambientali e aspetti socio-culturali da considerare per quanto concerne l'attuazione della norma prescelta, ecc.).

Per le innovazioni più complesse da un punto di vista applicativo o che coinvolgono più soggetti, sono previsti specifici periodi di sperimentazione che consentiranno di valutare l'effettiva portata delle modifiche



introdotte, nonché di disporre dei tempi necessari per l'adeguamento dei sistemi informativi di supporto ai processi interessati.

SEZIONE 6 - Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

Il provvedimento non ha impatti diretti sul funzionamento del mercato. Tuttavia, con il nuovo dettato normativo, le Amministrazioni potranno adeguare gli stanziamenti di competenza alle corrispondenti autorizzazioni di cassa in relazione ai pagamenti programmati, avvicinando il momento dell'effettiva assunzione dell'obbligazione di spesa con quello di pagamento della stessa. accelerando, quindi, i pagamenti verso le imprese che intrattengono rapporti diretti con le amministrazioni con impatti positivi sulla competitività nazionale.

SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione

La sezione descrive:

A) i soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;

Pur in assenza di un'espressa indicazione nel testo del decreto legislativo, i responsabili dell'attuazione sono sia le amministrazioni centrali per le parti di loro competenza, sia il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

B) le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento (con esclusione delle forme di pubblicità legale degli atti già previste dall'ordinamento);

Nessuna in particolare.

C) strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;

Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato avvia a partire dal 1° ottobre 2016 una apposita sperimentazione della durata massima di un esercizio finanziario relativamente all'applicazione della parte normativa relativa all'impegno ed al pagamento (articolo 3).

I relativi termini, le modalità di attuazione e le tipologie di spesa interessate, sono definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Corte dei conti, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo

D) i meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio;

Trattandosi di un decreto legislativo sarà possibile, se necessario, modificarlo entro dodici mesi mediante disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo.

E) gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

L'adozione dei provvedimenti amministrativi di attuazione del decreto legislativo e gli indicatori definiti nella sezione specifica dedicata agli indicatori per la VIR.



Sezione aggiuntiva per iniziative normative di recepimento di direttive europee

SEZIONE 8 - Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea

