



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO

Prot. 225

Roma,

5 APR. 2016

ALLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI
MINISTRI

- Dipartimento per i Rapporti con il Parlamento

- Dipartimento Affari Giuridici e Legislativi

e, p.c.:

ALL'UFFICIO LEGISLATIVO ECONOMIA

LORO SEDI

OGGETTO: Schema d.lgs. recante disposizioni in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato in attuazione dell'art. 40 della L. n. 196 del 2009 (Atto n. 264)
Schema d.lgs. recante disposizioni in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa in attuazione dell'art. 42 della L. n. 196 del 2009 (Atto n. 265)
Trasmissione parere Corte dei Conti

Con riferimento agli schemi di decreto legislativo di cui all'oggetto, si trasmette il parere reso nell'adunanza del 14 marzo 2016 dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti, in sede consultiva.

IL CAPO DELL'UFFICIO AD INTERIM



Corte dei conti

A

SEZIONI RIUNITE

Nell'adunanza del 14 marzo 2016

OGGETTO: *parere sugli schemi di decreto legislativo in materia*

a) di completamento della riforma della struttura del bilancio dello stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;

b) 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.

Vista la nota del Ministro dell'economia e delle finanze del 17 febbraio 2016 (prot. n. 3088), con la quale è stato chiesto il parere della Corte dei conti sugli schemi di decreto legislativo in oggetto indicati;

Visti i decreti n. 27 e n. 28 del 3 marzo 2016 con i quali il Presidente della Corte dei conti ha convocato l'odierna adunanza delle Sezioni riunite, in sede consultiva, per deliberare sul parere richiesto;

Visti la legge ed il regolamento sull'amministrazione e sulla contabilità generale dello Stato emanati, rispettivamente, con il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e con il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827; Vista la legge 29 luglio 2003, n. 229, ed in particolare l'art. 13;

Vista la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

Presente il Vice Procuratore Generale Luigi Impeciati

Esaminati gli atti e uditi i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze e i relatori Marco Pieroni, Clemente Forte, Giuseppe Maria Mezzapesa

Allo R. 1/16

h. m.

Mr. Pieroni



Premesso



Sono stati trasmessi alla Corte dei conti, ai fini del prescritto parere:

- A) lo schema di decreto legislativo in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;
- B) lo 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'art. 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Con decreti in data 3 marzo 2016 nn. 27 e 28, il Presidente della Corte ha convocato per la seduta odierna le Sezioni riunite in sede consultiva per esprimere il proprio parere sugli schemi di decreti di cui trattasi.

Considerato

Con lo schema di decreto sub A), si intende dare attuazione alla delega prevista all'art. 1, comma 2, della legge 23 giugno 2014, n. 89 ai fini del completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato con particolare riguardo alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni e alla programmazione delle risorse, assicurandone una maggiore certezza, trasparenza e flessibilità, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 40, comma 2, della citata legge n. 196 del 2009.

Con lo schema di decreto sub B), si intende dare attuazione alla delega prevista all'art. 1, comma 5, della legge 23 giugno 2014, n. 89 ai fini del riordino della disciplina per la gestione del bilancio e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa, ferma rimanendo la redazione anche in termini di competenza, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 42, comma 1, della legge n. 196 del 2009.

Il richiamato art. 1, ai commi 2 e 5, della legge n. 89 del 2014, prevedeva originariamente il 31 dicembre 2015, quale termine finale per l'esercizio delle deleghe in parola. L'art. 1, comma 2, lettera a) e lettera c) della legge 22 gennaio 2016, n. 9, di conversione del decreto - legge 25 novembre 2015, n. 185, con disposizione entrata in vigore il 24 gennaio, ovvero successivamente alla scadenza originaria delle deleghe, ha sostituito detti termini individuando per entrambe la nuova data del 15 febbraio 2016, prorogata di novanta giorni in applicazione delle previsioni di cui, rispettivamente, alla lettera b) dell'art. 1, comma 2 della legge n. 9 del 2016 e al comma 6 dell'articolo 1 della legge n. 89 del 2014.

Si sottolinea la problematicità di modifiche apportate alla legge di delega da parte di una legge successiva a quella originaria.

La tecnica di impostazione normativa (*drafting*) impiegata dal Governo nella redazione degli schemi di provvedimento all'esame è quella cd. della novella, che, pur problematica ad una prima lettura (poiché impone una ricostruzione del testo di risulta), si rivela invece vantaggiosa ai fini dell'individuazione della disciplina vigente sulla materia, poiché introducendo modifiche puntuali, continua ad essere racchiusa, come nella specie, in un solo atto e non frammentata in vari atti successivi.

Si osserva, in via generale, il rinvio per diversi aspetti disciplinari a fonti normative secondarie, senza la previsione di ulteriori specifiche disposizioni da parte del legislatore delegato.

A) Schema di d.lgs. in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196

L'art. 40 della legge n. 196 del 2009 stabilisce che il Governo, nell'esercizio della delega finalizzata a completare la riforma della struttura del bilancio è tenuto ad assicurare "maggiore certezza, trasparenza e flessibilità" sulla base di una serie di direttrici elencate dal comma 2 del medesimo articolo 40.

Occorre qui evidenziare che i detti principi e criteri devono altresì trovare inquadramento alla luce di quanto stabilito dall'art. 15 della legge cd. "rinforzata" 24 dicembre 2012, n. 243, contenente "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione" (Corte cost. sentt. nn. 38/2014 e 310/2013).

In particolare, ai fini che qui interessano, la legge n. 243 ha inteso rimarcare che la legge di bilancio, tra l'altro, reca "previsioni di entrata e di spesa formate sulla base della legislazione vigente" (art. 15, comma 1); sulla base della "legislazione vigente" è altresì elaborata la seconda sezione del disegno di legge di bilancio (art. 15, comma 3).

Tali disposizioni impongono che la ricerca di una maggiore "flessibilità" del bilancio, e dunque l'esercizio di una parte della delega, debba essere bilanciata con l'esigenza di rendere ostensivo e trasparente il raccordo delle previsioni di bilancio con il mosaico delle autorizzazioni legislative che ne costituiscono il presupposto, in quanto la determinazione, la gestione e la rendicontazione delle poste di cui il bilancio si compone, non è separabile dalle pregresse decisioni finanziariamente rilevanti effettuate dal legislatore.

Passando al merito, si formulano, di seguito, puntuali osservazioni riguardanti i singoli articoli dello schema di decreto legislativo.



Art. 1 (Revisione delle missioni, dei programmi e della struttura del bilancio dello Stato)

Con questo articolo sono apportate modificazioni all'art. 21 della legge n. 196 del

2009.

Il comma 2-bis, introdotto nel predetto articolo, specifica che la "significatività dei programmi del bilancio e l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa costituiscono criteri di riferimento per i processi di riorganizzazione delle amministrazioni".

Tale disposizione va letta alla luce della inderogabilità del principio direttivo circa la corrispondenza di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa (art. 40, comma 2, b.2, della legge n. 196; e art. 21, comma 1, quarto periodo, della legge n. 196), che costituisce un *prius* rispetto ai criteri che devono informare l'organizzazione dell'apparato amministrativo dello Stato.

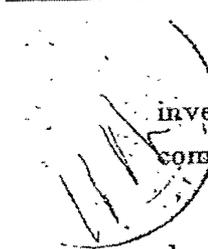
Il comma 2-ter, egualmente introdotto nel predetto articolo, alla luce del principio del necessario raccordo tra posta di bilancio e autorizzazione legislativa di spesa esige che il disegno di legge di bilancio dia piena evidenza di tale raccordo, per consentire la chiara leggibilità dell'attuazione dei criteri di flessibilità gestionale in relazione alle finalità individuate dalla legislazione vigente. Inoltre, ad evitare che tale vincolo/raccordo subisca attenuazioni, sarebbe necessaria l'espunzione dal testo della locuzione "delle relative autorizzazioni legislative", inserendo dopo le parole "tra amministrazioni diverse" le parole "tenendo conto delle leggi in vigore"; difatti, la riallocazione delle poste per esigenze di flessibilità deve essere coerente con le competenze fissate per legge e non coinvolgere le autorizzazioni legislative, dal momento che la sezione seconda deve essere informata alla legislazione vigente.

Nella lettera d), come anche nella lettera g), che modificano rispettivamente il comma 4 ed il comma 8 dell'art. 21 della legge n. 196 del 2009, si omette il riferimento alle spese per adeguamento al fabbisogno. Si detta, inoltre, una disciplina provvisoria, nelle more dell'adozione delle azioni quali unità gestionali di bilancio.

Al riguardo, nella medesima lettera d) viene fatto impiego della locuzione "unità gestionali di bilancio": poiché tale espressione non risulta utilizzata in modo omogeneo nello schema del d.lgs., sarebbe dunque auspicabile che venga mantenuta e non variata nel provvedimento, eliminando in radice possibili problemi di interpretazione.

Nella lettera e), che modifica il comma 5 del citato art. 21, si riconducono gli oneri inderogabili (spesa obbligatoria), oltre che alle leggi, ad altri atti normativi: tale estensione agli altri "atti normativi" appare impropria poiché solo a fronte di provvedimenti aventi forza di legge possono dirsi sussistenti vincoli finanziari e diritti soggettivi.

Con la lettera h), e dunque al novellato comma 11 dell'art. 21, non si dà più conto delle variazioni delle schede programma, venendo meno l'aggiornamento semestrale, che



invece, in ossequio al principio direttivo della "trasparenza", costituisce una informazione comunque indispensabile.

Con la lettera i), si ripropone il problema terminologico del richiamo alle "unità elementari di riferimento per la gestione", la cui espressione andrebbe uniformata; nella sostanza, poi andrebbe chiarito che si tratta delle "azioni", di cui al successivo, nuovo art. 25-bis.

Con la lettera l) vengono meno le schede sui fondi settoriali; anche tale espunzione non appare coerente con il principio direttivo della trasparenza.

Con la lettera o), che interviene sul comma 17 dell'art. 21, viene meno il termine per l'assegnazione dei fondi alle varie amministrazioni, che gestiscono nel frattempo le medesime assegnazioni, riferite però all'anno precedente: ciò non pare coerente con la programmazione, soprattutto in caso di variazioni (in special modo riduttive) tra diversi esercizi finanziari.

Con la lettera p) si sopprime l'ultimo periodo del comma 17 dell'art. 21, eliminando così informazioni concernenti i conti di settore della pubblica amministrazione: va considerato, comunque, che si tratta di informazioni che vengono fornite nella Nota tecnico-illustrativa.

Art. 2 (Introduzione delle azioni e aggiornamento delle Note integrative)

La sostituzione della lettera b), comma 2 dell'art. 25 della legge n. 196, elimina un'ulteriore utile informazione, quella dei macroaggregati, che invece andrebbe mantenuta, in quanto finalizzata all'analisi funzionale.

La scomposizione in "articoli" delle unità elementari del bilancio amministrativo prevista nella lettera c) del comma 2 dell'art. 25 meriterebbe, per maggiore chiarezza, l'indicazione dei criteri definitivi di tale ulteriore articolazione delle poste di bilancio, anche in considerazione dei riflessi di tale partizione contabile ai fini della rendicontazione. Sussiste inoltre il medesimo problema dell'unità terminologica nel richiamo alle unità elementari di bilancio.

Si prevede, al comma 2, l'introduzione di un nuovo art. 25 -- bis alla legge n. 196 del 2009.

Art. 25-bis (Azioni)

Con tale previsione si stabilisce, sostanzialmente, la sostituzione dei capitoli con le azioni, base, anche, del futuro rendiconto; in particolare, al comma 2 e ai commi 3.a) e 3.d), occorrerebbe evidenziare che il criterio funzionale che dovrà informare la definizione/costruzione delle azioni deve trovare stretta coerenza con il criterio cardine del raccordo/vincolo tra la posta contabile e la legislazione vigente.

In particolare, al comma 2 andrebbe specificato che si tratta dell'unità elementare di bilancio.



Il comma 4 non appare sufficientemente specifico con riferimento alla struttura dell'azione, imponendo il solo vincolo dell'enucleazione delle spese di personale, ma non consentendo ad esempio la distinzione tra parte corrente e parte in conto capitale. Con la sostituzione del capitolo con l'azione (peraltro subordinata ad una emananda fonte secondaria), quest'ultima dovrà essere formulata in modo il più possibile puntuale e circostanziato anche perché, divenendo la nuova unità elementare del bilancio, costituirà l'oggetto del controllo della Corte dei conti ai fini della parifica del rendiconto generale dello Stato. Circa l'espunzione dalle azioni delle spese di personale, si è dell'avviso che in tal modo si rischia di perdere un essenziale elemento informativo per analizzare i costi delle singole azioni. In questo senso - oltre che per il criterio della trasparenza - aiuterebbe il già citato mantenimento dei macro aggregati.

Il comma 7, in materia di adeguamento dei sistemi informativi, dovrebbe riguardare probabilmente anche l'organo di controllo.

Al comma 8, in merito agli esiti del primo passaggio da capitoli ad azioni nel 2017, va valutata l'effettiva possibilità di rispettare il termine previsto, attesa la complessità della questione. Il medesimo comma 8 prevede, impropriamente, il raggiungimento di un'intesa tra il Ministero dell'economia e la Corte dei conti circa, la presentazione al Parlamento di una relazione in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni.

Per il susseguente comma 4, in tema di revisione dell'art. 21, comma 11, della legge n. 196 del 2009, al fine di rimarcare la vincolatività del criterio della legislazione vigente, sarebbe opportuno inserire la parole "conseguenti" prima del riferimento ai criteri di formulazione delle previsioni (terzo periodo).

Art. 3 (Revisione delle appendici e degli allegati del Bilancio dello Stato)

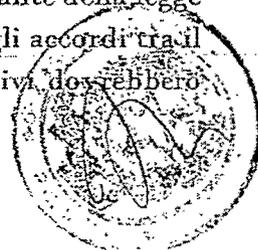
L'articolo contiene norme settoriali, che in gran parte trasformano documenti da allegare al bilancio in semplici relazioni al Parlamento.

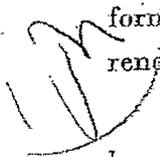
Il comma 1 sopprime la previsione dell'allegazione al bilancio delle appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome contenuta nell'art. 21, comma 10, della legge n. 196, che possono, comunque fornire utili elementi informativi.

Art. 4 (Programmazione delle risorse finanziarie e accordi tra Ministeri)

L'articolo, nel prevedere l'inserimento dell'art. 22-bis, contiene disposizioni in tema di accordi tra ministeri e programmazione delle risorse.

Allo scopo di rendere coerente le previsioni del comma 1 e del comma 3 del nuovo art. 22-bis alla legge delega, occorrerebbe prevedere che gli "obiettivi di spesa" debbano essere strutturati come limiti di spesa, il che costituisce un criterio qualificante della legge delega (art. 40, comma 2, lett. h) ed i)). Peraltro, andrebbe stabilito che gli accordi tra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascun Ministero sugli obiettivi dovrebbero



 formare oggetto di apposita pubblicità, anche ai fini del controllo gestionale e della rendicontazione, per tener conto del principio della delega consistente nella "trasparenza".

Il comma 2 dovrebbe riferirsi solo al bilancio, attesa la prevista soppressione della legge di stabilità.

I commi 3 e 5 del nuovo art. 22-bis stabiliscono la medesima data (1° marzo) per due diversi incumbenti (definizione degli accordi tra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascun Ministero e invio da parte di ciascun Ministero al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia di una relazione circa il grado di raggiungimento degli obiettivi previsti negli accordi), che appaiono invece una condizione dell'altro, donde l'esigenza di una più razionale previsione cronologica.

Con la previsione di cui al comma 2, viene meno il "rapporto sulla spesa delle amministrazioni dello Stato" (art. 41 della legge n. 196), che ha una sua utilità, anche se esso si può considerare assorbito dall'allegato al DEF costituito dalle relazioni sull'esito degli accordi per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi. 

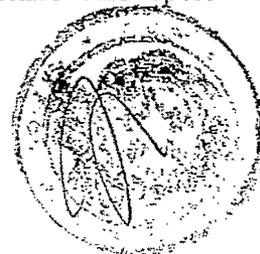
Art. 5 (Variazioni e flessibilità di bilancio)

In tema di flessibilità, almeno per quanto disciplinato nei primi tre commi, si tratta di materia che, in base alla legge n. 243 del 2012, art. 15, dovrebbe essere oggetto della approvanda legge di riforma dell'ordinamento contabile, pur essendo previsto, nella delega, il riordino delle norme che autorizzano provvedimenti di variazione al bilancio in corso d'anno. 

Il comma 5, nel sostituire il comma 4 dell'art. 33 della richiamata legge n. 196 del 2009, definisce poi la flessibilità dell'assestamento escludendo le "spese predeterminate per legge" delle quali non appare chiaro l'esatto significato, ossia se si tratti dei "fattori legislativi" o anche degli "oneri inderogabili", ferma rimanendo l'esclusione dell'adeguamento al fabbisogno.

Come rilevato, la disposta modifica dell'art. 33 della legge n. 196 sostituisce il comma 4 e aggiunge i commi 4-bis; 4-ter; (nonché i commi 4-quater e 4-quinquies). In proposito, pur trattandosi di norme già insite nel sistema a legislazione vigente, va rilevato che la lettura combinata delle nuove disposizioni evidenzia una notevole ampliamento, ad opera di "decreti direttoriali" (che potrebbero sfuggire ai controlli della Corte), dell'area della rimodulabilità degli appostamenti di bilancio. 

In particolare, per il comma 4-ter, non è chiaro l'inciso "anche tra titoli diversi" in presenza del divieto di dequalificazione della spesa e trattandosi di compensazione tra due sole categorie. Si ripropone la citata esigenza di chiarire il riferimento alle spese predeterminate per legge.



10
Va rilevato, infine, che il comma 876 della legge di stabilità per il 2016 (n.208 del 23 dicembre 2015), in tema di flessibilità orizzontale, è da intendersi come norma transitoria, in attesa dell'entrata in vigore dell'art. 5 in esame.

Art. 6 (Entrate finalizzate per legge)

All'art. 23, 1-bis, introdotto dal comma 1, sarebbe opportuna l'espunzione delle parole "di previsione".

Viene poi stabilito che negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione possano essere iscritti importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. Si tratta evidentemente di una tecnica previsionale di spesa non condizionata all'effettività dei proventi che si prevede di incassare, peraltro anticipata in via amministrativa (circolare RGS n. 1/2016). Dovrebbe essere chiarito che ciò è possibile solo se non ha effetti in termini di fabbisogno, dal momento che, come ricorda la relazione illustrativa, "la norma consente alle amministrazioni interessate, con conseguenti vantaggi in termini di gestione, di disporre sin dall'inizio dell'esercizio di somme che sarebbe comunque state loro assegnate nel corso dell'esercizio".

Art. 7 (Revisione del Conto riassuntivo del Tesoro e progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria)

L'art.44-bis, inserito dall'art. 7, riproduce sostanzialmente la situazione esistente. La delega invece detta principi tesi ad introdurre nella rappresentazione del conto elementi che si ispirino a chiarezza e significatività. Da questo punto di vista si potrebbe avanzare una serie di suggerimenti consistente anzitutto in un chiaro raccordo: a) per un verso, tra gli incassi e i pagamenti riportati nel conto riassuntivo e le unità elementari del bilancio; b) per altro verso, e ove possibile, tra le contabilità speciali e le unità elementari del bilancio. Ciò anche tenendo conto di quanto statuito dall'art.42, comma 1, lettera b) della citata legge n.196 del 2009.

Nel dettaglio, potrebbe essere incrementata la tempestività della pubblicazione e si potrebbero fornire le seguenti indicazioni: comunicazione, con cadenza mensile, della situazione del debito statale; maggiore chiarezza nella ripartizione, tra le tabelle di dettaglio, della gestione di bilancio e di tesoreria, con illustrazione del relativo significato, in special modo in riferimento al saldo della situazione del tesoro, ed indicazione delle fonti; completa allegazione delle tabelle di dettaglio relative alle partite contabili della gestione di tesoreria; infine, raccordo mensile tra movimento generale di cassa e saldo di cassa del settore statale.



10

Nella formulazione del nuovo art.44-ter, in tema di progressiva soppressione delle gestioni fuori bilancio, si fanno salve quelle esistenti per legge (ed altre), il che è in linea con la legge delega. Rimane però il problema di dare attuazione alla menzionata legge cd. "rinforzata" n.243 del 2012 (cfr. art. 15, comma 8), in ordine al superamento delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria e conseguente riconduzione delle relative risorse finanziarie al bilancio dello Stato.

Art. 8 (Sistema di contabilità finanziaria economico-patrimoniale e piano dei conti integrato)

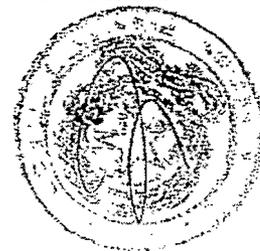
L'articolo – che introduce un nuovo art. 38-bis alla legge n. 196 del 2009, in tema di affiancamento, alla contabilità finanziaria, di quella economica – omette di chiarire che la contabilità economica viene prevista, in coerenza con quanto previsto dalla legge delega (art. 40 comma, comma 2, lett. n)) solo a fini conoscitivi. Va ribadito pertanto il limite di tale affiancamento. Ciò si riverbera anche sulla rilevanza del piano dei conti integrato, previsto nel medesimo articolo (nuovo art. 38-ter della legge n. 196).

Circa il comma 2, ultimo periodo, del nuovo art. 38-bis della legge n. 196 del 2009, occorrerebbe circoscrivere l'oggetto delle convenzioni, nel senso di riferirlo agli aspetti informatici delle procedure di controllo.

Circa poi il comma 3, probabilmente occorrerebbe prevedere una riserva in ordine all'estendibilità *tout court* alle amministrazioni centrali della normativa generale di cui al d.lgs. n. 91 del 2011, tenuto conto della peculiarità del soggetto pubblico costituito dallo Stato come distinto dagli enti pubblici, anche alla luce delle responsabilità su di esso gravanti in termini di chiusura del sistema, come previsto ad esempio dall'art. 117, primo comma, Cost.

Quanto all'art. 38-ter, riguardante il piano dei conti integrato, si ricorda che esso nella delega è previsto al fine di assicurare il raccordo alla classificazione COFOG e alla classificazione economica di terzo livello. Benché il piano sia stato parzialmente anticipato dal menzionato decreto legge n. 95 del 2012, la prospettiva dell'articolo appare più ampia, con conseguente pericolo di eccesso di delega, soprattutto per il profilo dell'armonizzazione senza riserve ai principi del d.lgs. n. 91 (e n. 118) del 2011, dal che deriverebbe come conseguenza l'adeguamento dello Stato alla normativa degli enti territoriali e degli altri enti pubblici, mentre l'art.42, comma 1, lettera g), prevede un percorso opposto.

Tra l'altro, dal punto di vista operativo, non è dato conoscere, ad esempio, i parametri di eventuali consolidamenti in caso di partecipazioni in società di diritto privato e – soprattutto - la conciliabilità tra il ruolo che nei piani in questione riveste la contabilità economico-patrimoniale, da un lato, e, dall'altro, il fatto che quest'ultima abbia valenza solo a fini conoscitivi nella legge delega, come prima richiamato.



10
B) Schema di d.lgs. in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196

Lo schema di decreto legislativo in esame reca disposizioni volte al riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato ed al potenziamento del bilancio di cassa.

Valorizzando il momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate si intende: consentire una più immediata e concreta comprensione dell'azione pubblica e rendere più stretto e trasparente il legame tra decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse e risultati dell'azione amministrativa; migliorare la previsione e la gestione degli andamenti di finanza pubblica con particolare riferimento al fabbisogno e al debito pubblico, come richiesto dall'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali; arginare il fenomeno della formazione dei residui attivi e passivi.

In ossequio alla delega resta in ogni caso ferma la redazione anche in termini di competenza.

A quest'ultimo riguardo lo schema di decreto introduce, a sua volta, il principio dell'imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate negli esercizi in cui le stesse risultano esigibili, proprio della competenza finanziaria "potenziata". Tanto appare riconducibile alla condivisibile necessità di armonizzare i sistemi contabili dello Stato con quelli adottati da altri comparti della pubblica amministrazione e in avanzata fase di realizzazione (profilo già preso in considerazione nel decreto attuativo dell'art. 40 della legge 31 dicembre del 2009 e in ragione del quale non risulta attuata, in questa sede la lettera g), dell'articolo 42, comma 1, della stessa legge). Tuttavia, viene così attuato un principio non espressamente previsto dalla delega, la cui coerenza con l'obbligo costituzionale di copertura, cui è sotteso il principio di annualità di bilancio, rimane da dimostrare.

Tanto è anche la conseguenza di un quadro normativo che - come sarà precisato di seguito con particolare riferimento all'art. 4 dello schema di decreto - si limita a rinviare ad un successivo emanando regolamento profili disciplinari pur fondamentali rispetto alle sopraindicate criticità, quali quelli della razionalizzazione della disciplina dell'accertamento delle entrate, nonché della formazione e del regime contabile dei residui attivi, cui fa riferimento la delega (art. 1, lettera a) dell'articolo 42, comma 1, della legge n.196 del 2009).

Peraltro si impone un coordinamento con i principi, sempre in tema di competenza finanziaria, cui fa riferimento lo schema di decreto attuativo dell'articolo 40, comma 1, della legge n. 196 del 2006.

In ogni caso, anche per questo come per l'altro decreto (attuativo dell'articolo 40, comma 1, della legge n. 196 del 2009), va sottolineata la necessaria coerenza dell'esercizio della delega con quanto stabilito dall'art. 15 della legge cd. "rinforzata" n. 243 del 2012, e anche la ricerca, attraverso il potenziamento della fase di cassa, di una maggiore

comprensione della decisione di spesa e di un più immediato legame con i risultati dell'azione amministrativa, non può prescindere dalla necessità di rendere ostensivo e trasparente il raccordo delle previsioni di bilancio con le autorizzazioni legislative che ne costituiscono il presupposto; più in particolare, la peculiare rilevanza data, nello schema in esame, al piano finanziario dei pagamenti, non può prescindere dall'osservanza di stringenti obblighi di pubblicità anche in merito alla formazione di quest'ultimo.

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 1, lett. f), 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". Al riguardo, non può sottacersi come l'intera sperimentazione, peraltro modificata in corso di svolgimento a seguito della sostituzione dell'articolo 42 della legge n. 196 del 2009 (recante originariamente il passaggio al bilancio di sola cassa) a seguito della legge n.39 del 2011, sia stata incentrata essenzialmente sulla predisposizione del piano finanziario dei pagamenti ed abbia fatto emergere difficoltà gestionali.

Infine, prima di entrare nel merito dell'articolato, si osserva come non risultino presenti nello schema di decreto in esame specifiche disposizioni di attuazione dei principi e criteri di cui alla lettera h) dell'articolo 42, comma 1, della legge n.196 del 31 dicembre del 2009, in tema di redazione del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche.

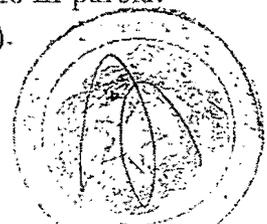
Tutto ciò premesso nelle linee generali, si formulano, di seguito, puntuali osservazioni riguardanti i singoli articoli dello schema di decreto legislativo.

Per quanto riguarda le premesse dello schema di decreto, si rileva che al quarto "Visto" il riferimento corretto è all'art. 1, comma 5, della legge n. 89 del 2014, come modificato dall'articolo 1, comma 2, lettera c) e non lettera a) della legge 22 gennaio 2016, n. 9.

Art. 1 (Piano finanziario dei pagamenti-Cronoprogramma)

L'articolo 1, in attuazione della lettera c) dell'articolo 42, comma 1, della legge n. 196 del 2009, modifica l'art. 23 della medesima legge relativo alla formazione del bilancio, al fine di introdurre l'obbligo per i responsabili della gestione dei programmi, di formulare, nell'ambito della predisposizione delle proposte al Ministro, le previsioni di spesa, sia di competenza che di cassa, mediante la predisposizione del Piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma), distinguendo le risorse di cassa destinate a pagamenti in conto residui da quelle destinate a pagamenti in conto competenza.

Non è previsto chiaramente a quale livello debba essere redatto il piano in parola: sembrerebbe che ciò avvenga a livello di unità di gestione elementare (azione).



10
Va ricordato comunque che già il decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, all'articolo 6, commi 10, 11 e 12, aveva 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 legge n. 196 del 2009. Si pone dunque una esigenza di coordinamento con lo schema di decreto legislativo attuativo dell'art. 40 della legge n. 196 del 2009 che, come sopra riferito, prevede il passaggio alle azioni quali unità gestionali del bilancio per la gestione e rendicontazione.

La modifica introdotta intende rafforzare concretamente l'attendibilità degli stanziamenti attraverso la creazione di uno stretto vincolo tra quanto viene iscritto in bilancio e le risultanze del cronoprogramma dei pagamenti. Rispetto a tale rilevante funzione del Piano, sorgono perplessità in ordine alla mancata previsione di forme di pubblicità per lo stesso.

Peraltro, una previsione in tal senso sarebbe in linea con la modifica del comma 2 dell'articolo 23 della legge n. 196 del 2009, disposta dal comma 3, volta 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 presumibile coerenza tra le previsioni del cronoprogramma presentato in sede di formazione del bilancio e gli effettivi risultati della gestione.

In ogni caso, una circolare, la cui emanazione è prevista entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto, è chiamata a stabilire le caratteristiche e le modalità per la compilazione del Piano finanziario dei pagamenti in sede di formazione del bilancio.

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

Art. 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.

Preliminarmente si osserva come per l'oggetto di questo articolo sarebbe più idonea la legge di attuazione della legge del 24 dicembre 2012, n. 243 (art. 15), risultando peraltro lo stesso non riconducibile direttamente alla delega.

Si osserva altresì che il contenuto della riformulazione qui in esame si pone in coerenza con l'evoluzione della legislazione avvenuta con l'art. 6, commi 15 e 16 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, in tema, rispettivamente, di reiscrizione di stanziamenti totalmente non impegnati a rendiconto nella competenza dell'esercizio successivo a quello terminale delle stesse autorizzazioni.



rimodulazione degli stanziamenti di competenza negli anni ricompresi nel bilancio pluriennale, nel rispetto del limite complessivo della spesa autorizzata.

In particolare, con il comma 1 si stabilisce l'adeguamento, con legge di bilancio, degli stanziamenti di competenza agli effettivi pagamenti (stanziamenti di cassa) che si prevede di effettuare secondo il cronoprogramma, ai sensi del comma 1-ter dell'articolo 23. Al riguardo andrebbe tuttavia precisato che la rimodulazione "orizzontale" degli stanziamenti di competenza nei diversi anni, può avvenire solo nel rispetto del limite di spesa complessivo autorizzato dalla legge. Sarebbe altresì opportuno inserire nel secondo periodo, dopo la parola "rimodulare", la parola "anche", proprio per consentire maggior flessibilità.

Si ribadisce che le amministrazioni centrali possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi in parola. Non risulta invece reiterata la possibilità di farlo nei limiti indicati nella legge di stabilità e dunque è eliminato il riferimento alla possibilità di rimodulare con detta legge le quote di impegnabilità previste per ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale (sempre nei limiti dell'autorizzazione complessiva).

Si prevede inoltre che, sempre con legge di bilancio, 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 reiscritte, nella competenza degli esercizi successivi, sempre in coerenza a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti. Quest'ultima disposizione, tesa ancora una volta anche ad adeguare gli stanziamenti di competenza alle corrispondenti autorizzazioni di cassa in relazione ai pagamenti programmati, intende limitare il verificarsi di economie di bilancio.

Ancora una volta non risultano previste nel testo forme di pubblicità dirette a dare evidenza delle somme interessate dalla reiscrizione, sì da permettere di comprendere la composizione dell'ammontare di risorse per esercizio.

Il comma 2 abroga il comma 11 dell'articolo 30 della legge 196 del 2009, in tema di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale: l'intera materia è organicamente regolamentata dal successivo articolo 6, nel quale si modifica la normativa sui residui.

Art. 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 ed introduce nel contempo una disciplina dei pagamenti in raccordo con il piano finanziario dei pagamenti.

Sotto il primo profilo, viene recepito un principio fatto proprio dalla disciplina sulla armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, nell'ambito della più complessa previsione, in quella sede, di una "competenza finanziaria potenziata", ovvero quella della imputazione in bilancio delle obbligazioni perfezionate nelle scritture contabili degli esercizi in cui le stesse risultano esigibili.



10
Il principio va valutato anzitutto sotto il profilo della coerenza con la delega, anche in quanto esso non sembrerebbe in linea con le esigenze di trasparenza, semplificazione ed omogeneità di cui alla citata lettera a) del comma 1 dell'art.42 della legge di contabilità.

Significative differenze sono inoltre riscontrabili fra la disciplina recepita dall'ordinamento per gli enti territoriali e le previsioni dello schema di decreto legislativo in esame che, oltre a rilevare in sé sotto il profilo della armonizzazione dei conti pubblici, consentono di mettere in luce problematicità rispetto ad una corretta e piena attuazione del principio introdotto.

Più in particolare si prevede la possibilità di "assumere" impegni di spesa, con riferimento alle somme dovute dallo Stato in relazione all'adempimento di obbligazioni giuridiche perfezionate, nei limiti dei pertinenti stanziamenti iscritti in bilancio, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili e soltanto ove sussista la occorrente copertura finanziaria e risultino individuati i seguenti elementi costitutivi: 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; il soggetto creditore univocamente individuato (con l'eccezione, ferma restando la presenza degli altri elementi costitutivi, dei casi di trasferimenti di somme a diverse amministrazioni pubbliche per i quali l'esatta individuazione del creditore sia possibile solo a seguito del completamento di un iter procedurale normativamente previsto).

Come noto, la "competenza finanziaria potenziata" opera anche grazie alla contestuale previsione dei seguenti principi: la natura autorizzatoria del bilancio pluriennale; l'obbligo della copertura finanziaria, a prescindere dall'esercizio di imputazione della spesa. Sotto quest'ultimo profilo è il fondo pluriennale vincolato lo strumento contabile che rileva contabilmente la copertura finanziaria di spese impegnate nel corso dell'esercizio e imputate agli esercizi successivi - costituita da entrate accertate e imputate nel corso del medesimo esercizio in cui è registrato l'impegno. Va ricordato al riguardo che proprio la recente circolare n. 5 del 2016 del Ministero dell'economia ha fatto - giustamente - presente che la costituzione del fondo vincolato serve tra l'altro, a "rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse".

In assenza di tali previsioni non appare chiaro come debba concretamente realizzarsi il nuovo meccanismo di registrazione contabile dell'impegno delle obbligazioni giuridicamente perfezionate, ma non esigibili, con imputazione agli esercizi in cui queste sono esigibili, pur richiamandosi la necessaria presenza della copertura finanziaria, quale condizione per addivenire all'assunzione dell'impegno. Inoltre, come precisato in seguito, lo stesso art. 4, recante disposizioni in materia di entrate, si limita a rinviare ad un emanando regolamento.

Risulta pertanto evidente, sotto questo versante, come, nella disciplina prevista nello schema di decreto in esame, l'imputabilità per competenza della spesa impegnata in



esercizi diversi da quello del reperimento della copertura per legge rimanga da dimostrare
ai fini della conciliabilità con l'obbligo costituzionale di copertura finanziaria, che impone
l'identità per esercizio tra oneri e coperture.

L'effetto – peraltro trasversale a tutta la normativa – potrebbe essere quello di allentare il legame tra bilancio e legge sostanziale, proprio nel momento in cui la legge cd. “rinforzata” n. 243 del 2012 ribadisce il principio della legislazione vigente formalmente distinta da quella a legislazione variata. È insita, dunque, in tale allentamento la progressiva, maggiore rilevanza degli aspetti gestionali del bilancio.

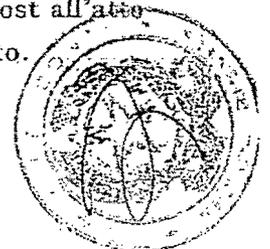
Altre specifiche disposizioni prevedono: con riferimento alle spese per acquisto di beni e servizi di cui alle categorie economiche 2 e 21, il condizionamento dell'assunzione dell'impegno alla preventiva registrazione sul sistema informativo per la gestione integrata delle scritture contabili, degli ordini o contratti che ne costituiscono il presupposto; la conferma, per le spese di personale, dell'imputazione delle spese alla competenza dell'anno in cui viene disposto il pagamento; l'applicazione di quanto disposto dall'articolo 30, comma 2, circa gli impegni di spesa in conto capitale a carattere pluriennale.

Non si innova rispetto alla legislazione vigente circa la chiusura dell'esercizio finanziario e l'impossibilità per gli uffici di controllo di dare corso agli atti di impegno decorso il 31 dicembre. Si ampliano, tuttavia, le eccezioni a tale regola, estendendole 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 dei fondi da ripartire.

In ordine ai pagamenti, si rende permanente quanto disposto in via provvisoria dal già citato art. 6, commi 10, 11 e 12 del decreto legge 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 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.

Si specificano gli elementi necessari e le attività da espletare per procedere ai pagamenti in relazione al cronoprogramma e si introduce: per gli uffici di controllo, un'attività di monitoraggio sulla predisposizione e l'aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti; per l'amministrazione inadempiente, quale sanzione, l'impossibilità di 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.

Come già anticipato, in considerazione della particolare rilevanza di detto piano, appare problematica la mancata previsione di norme sulla pubblicità in ordine allo stesso. La necessità di raccogliere tale esigenza nasce dalla doverosa consapevolezza sia ex ante del significato dell'autorizzazione di cassa di cui alla legge di bilancio, sia ex post all'atto della parifica della Corte dei Conti e dell'approvazione della legge sul rendiconto.



Infine, 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; si stabilisce, che le predette spese siano pagate mediante mandati informatici.

Art. 4 (Disposizioni in materia di entrata)

Si rinvia ad un emanando regolamento l'individuazione degli interventi da realizzare e delle 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.

Questi ultimi criteri appaiono non definiti, considerato che trattasi di una intera parte di disciplina, quella relativa alla rappresentazione delle entrate, demandata ad una fonte normativa secondaria. Il che assume maggior portata ove si consideri, come già osservato, la rilevanza di questi aspetti disciplinari ai fini della attuazione di un sistema che si avvicini alla "competenza finanziaria potenziata" prevista per gli enti territoriali.

Art. 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 al fine di adeguare il sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile alle modifiche introdotte alla legge n. 196 del 2009.

In primo luogo si introduce un elemento di maggiore flessibilità, consentendo la possibilità di procedere alla registrazione anche dopo il termine perentorio del 31 dicembre dell'esercizio finanziario cui si riferisce la spesa, non solo nel caso di applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre dell'anno, ma anche per gli atti di spesa relativi a risorse iscritte in bilancio a seguito dell'adozione, nell'ultimo mese dell'anno, di decreti di riassegnazione di entrate di scopo, nonché di decreti relativi alla attribuzione delle risorse dei fondi da ripartire disposti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Inoltre, al fine di evitare che venga dato corso ad atti di spesa prima che le relative risorse siano rese disponibili a seguito della comunicazione della registrazione della variazione di bilancio da parte della Corte dei conti, si dispone che gli stessi non possano essere assunti prima della registrazione della variazione di bilancio; parimenti non potrà darsi corso agli atti di spesa qualora i relativi provvedimenti non risultino conformi a quanto stabilito dal nuovo art. 34, comma 2, della legge n. 196 del 2009.



Infine, si 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, della stessa legge.

Art. 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, introduce una nuova normativa in materia di conservazione dei residui di bilancio e di perenzione amministrativa, sia per le spese di parte corrente che di quelle in conto capitale.

Vengono pertanto abrogati 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 e si introduce l'articolo 34-bis alla legge 196 del 2009.

In linea generale, si osserva come la nuova disciplina, in direzione opposta a quella rilevata negli ultimi anni, porti ad un allungamento dei tempi di conservazione dei residui, ponendosi in qualche modo in controtendenza rispetto all'intento di pervenire ad una migliore programmazione della cassa. Un aspetto disciplinare la cui coerenza può tuttavia riconoscersi nell'ambito del contesto normativo delineato, ove, da un lato si prevedono meccanismi volti a ridurre la formazione dei residui passivi, dall'altro si statuiscono regole più rigide per la perenzione ed il mantenimento nelle scritture patrimoniali degli stessi.

Sotto il primo profilo, stando alla lettera delle previsioni dell'articolo in esame, nonché avendo riguardo anche alle previsioni di cui al novellando art. 34 della legge n. 196 del 2009, i residui propri si formano a seguito del mancato pagamento di impegni "assunti" in bilancio nell'anno in cui gli stessi sono imputati, vale a dire nell'esercizio in cui le relative somme risultano esigibili.

Più in dettaglio, si dispone che gli stanziamenti di parte corrente non impegnati alla chiusura dell'esercizio costituiscono economie di bilancio, a meno che non sia diversamente previsto da specifiche disposizioni legislative (comma 1, dell'articolo 34-bis).

Per quest'ultimo versante rischia di formalizzarsi un principio di copertura finanziaria di nuovi oneri non coerente rispetto all'art. 17 della legge di contabilità, come peraltro già osservato dalla Corte dei conti nelle relazioni trimestrali sulle leggi di spesa,

Sempre con riferimento alle spese correnti, il termine di conservazione biennale dei residui propri diviene triennale per i residui relativi alle spese destinate ai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche: in considerazione dei tempi tecnici di espletamento delle procedure di liquidazione e di pagamento di questi trasferimenti correnti, si è così inteso attenuare la perenzione amministrativa, e quindi la conseguente complessa procedura della reinscrizione in bilancio, e contenere i rischi - come esplicitato



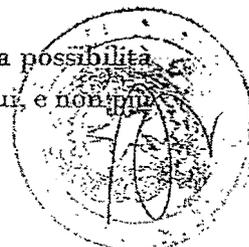
nella relazione illustrativa - derivanti dall'allungamento dei tempi di pagamento di oneri aggiuntivi connessi a eventuali contenziosi

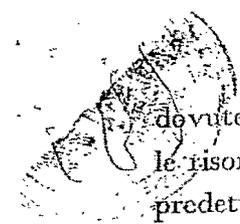
Si innova, poi, l'attuale sistema automatico di perenzione dei residui passivi (con eliminazione dal bilancio e passaggio al Conto del patrimonio), prevedendo la conservazione nelle scritture contabili patrimoniali solo a seguito di una preliminare verifica delle ragioni della sussistenza del debito e della successiva richiesta motivata, inoltrata dalle amministrazioni competenti agli uffici di controllo, per le sole somme individuate come debiti certi. Diversamente dette somme confluiscono fra le economie e possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi. Rispetto a quest'ultima disposizione si rileva la necessità di precisare che la riassegnazione segua alla richiesta dell'avente diritto (comma 2 dell'articolo 34-bis).

Quanto alla conservazione degli stanziamenti di bilancio delle spese in conto capitale (comma 3), si prescrive che le somme stanziare 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 solo per quelle somme stanziare in bilancio in forza di leggi di spesa entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente e per le quali l'amministrazione non abbia 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, si introduce la facoltà per l'amministrazione di poter riscrivere dette somme con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi, in relazione a quanto riportato nel piano finanziario dei pagamenti, così come disposto dal "terzo" (non "secondo" come erroneamente indicato nel testo) periodo del nuovo comma 2 dell'articolo 30 della legge 196 del 2009 (comma 3 dell'articolo 34-bis).

Innovando la legislazione vigente si fissa poi (comma 4) a tre anni il termine di conservazione in bilancio dei residui propri attinenti a spese in conto capitale, termine oltre il quale interviene la perenzione agli effetti amministrativi. Anche per tale tipologia di spesa, l'esigenza di posticipare di un anno l'attuale termine di mantenimento in bilancio di tali residui, nasce dall'intento di evitare l'accumulo di residui perenti (determinato, in particolare, per gli impegni assunti per spese di investimento, dai tempi lunghi delle attività di liquidazione e di pagamento), e dunque le criticità connesse alle complesse procedure di riscrittura in bilancio dei residui caduti in perenzione amministrativa, con conseguenti possibili riflessi in termini di fabbisogno. Anche per i residui perenti di parte capitale è prevista la possibilità di riproduzione in bilancio, con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi, ma anche in tal caso senza la necessaria precisazione che tanto può avvenire solo previa richiesta dell'avente diritto (comma 4 dell'articolo 34-bis).

Si introduce, ancora, con il comma 5, ai sensi dell'articolo 30, comma 3, la possibilità di utilizzare le somme relative a contributi pluriennali, iscritte nel conto dei residui, e non più





devute 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 (comma 5 dell'articolo 34-bis). Si rileva al riguardo che la modifica dei soggetti destinatari deve sempre avvenire nel rispetto della legge sostanziale a monte. Per quanto possa ritenersi implicito, andrebbe pertanto introdotto un riferimento anche a tale limite.

I commi 6 e 7 dell'articolo 34-bis, ripropongono, in parte, la disciplina degli ultimi due commi dell'articolo 36 del r.d. n. 2440 del 1923 abrogati, con particolare riguardo all'esposizione contabile di tutti i residui di bilancio (propri e impropri) in appositi conti da allegare al Rendiconto generale dello Stato e alla separazione della gestione dei residui da quella della competenza.

L'art. 34-ter conferma la procedura che prevede l'accertamento, con decreto ministeriale da registrarsi alla Corte dei conti, della consistenza dei residui formatisi con la gestione della competenza. L'aspetto disciplinare innovativo consiste nella previsione che le somme residue originate da spese pluriennali in conto capitale non a carattere permanente, provenienti da esercizi precedenti a quello di consuntivazione, possano 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 (comma 1). Appare necessaria una forma di evidenziazione delle somme interessate.

I commi 2 e 3 dell'articolo 34-ter, hanno ad oggetto le procedure di accertamento dei residui di bilancio e le relative attività di controllo.

I successivi commi 4 e 5 dispongono il riaccertamento annuale da parte delle Amministrazioni delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti, al fine di ridurre la consistenza attraverso la verifica annuale della sussistenza delle ragioni che giustificano la permanenza delle partite debitorie nelle scritture contabili.

Dal riaccertamento è previsto possa derivare l'eliminazione delle partite debitorie non più dovute con apposite scritture nel Conto del patrimonio. Nel contempo si prevede però la possibilità (comma 5), successivamente al giudizio di parifica della Corte dei conti, di iscrivere, in tutto o in parte, le risorse corrispondenti al valore dei residui perenti eliminati 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.

Al riguardo, deve osservarsi come, con tale ultima statuizione, si preveda una riassegnazione in bilancio di residui perenti, già accertati come tali, che, pertanto, in assenza di puntuali ragioni giustificative e di un obbligo di pubblicità in merito, sembra conferire ai poteri di gestione degli stanziamenti, in linea, peraltro, con l'intonazione generale di entrambi



decreti legislativi. Inoltre, la creazione di fondi indistinti, senza specifiche finalità o un collegamento con leggi in essere, appare non coerente con le esigenze di trasparenza e di pubblicità.

Art. 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 del ruolo di intermediazione svolto dalla tesoreria statale nell'ambito del processo di spesa.

Art. 8 (Copertura finanziaria)

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

Art. 9 (Sperimentazione ed entrata in vigore)

Sono previsti diversi termini di decorrenza per le disposizioni recate dal provvedimento.

In attuazione della lettera e) dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre del 2009, n.196, si prevede un periodo di sperimentazione a partire dal 1° ottobre 2016.

P.Q.M.

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

I Relatori
 Marco Pieroni *Marco Pieroni*
 Clemente Forte *Clemente Forte*
 Giuseppe Maria Mezzapesa *Giuseppe Maria Mezzapesa*

Il Presidente
Raffaele Squitieri

Depositata in Segreteria in data 14 MAR. 2016

Il Direttore della Segreteria
Maria Leo Lomi

CORTE DEI CONTI
 SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE
 CONSULTIVA E DELIBERANTE

La presente è copia conforme all'originale esistente agli atti di questa Segreteria.

Roma, 14 MAR. 2016

Il DIRETTORE
[Signature]
 20