

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

AUDIZIONE COMMISSIONI RIUNITE CAMERA E SENATO

**Decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo 12 maggio 2016,
n. 90 riguardante il completamento della riforma della struttura del bilancio dello
Stato**

Allegato

***Considerazioni sulle osservazioni al
provvedimento formulate nel corso
dell'esame parlamentare dalle Commissioni
Bilancio congiunte della Camera dei deputati
e del Senato della Repubblica e nelle
audizioni della Corte dei conti e dell'Ufficio
parlamentare di bilancio***

Nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento in esame e delle recenti audizioni con la Corte dei conti e L'Ufficio Parlamentare di bilancio sono state oggetto di riflessioni e valutazioni non solo alcune norme del decreto correttivo ma anche questioni, riguardanti la riforma nel suo complesso, non direttamente oggetto delle integrazioni e modifiche inserite nel testo.

Si ritiene, quindi, utile per il parere da fornire sul provvedimento proposto, riassumere le principali osservazioni avanzate, evidenziando a margine, in corsivo, le risposte elaborate.

Considerazioni sulla riforma in generale

- Rinnovo della delega contenuta nell'articolo 50 della legge n.196 del 2009, relativa all'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità e tesoreria;

L'auspicio formulato dalla Commissione è assolutamente condivisibile e auspicabile al fine di raccordare in unico testo la disparata disciplina contabile introdotta negli ultimi anni, anche in attuazione delle deleghe previste dalla legge n.196 del 2009; questo potrà consentire anche uno "snellimento" della legge di contabilità che presenta in effetti molte disposizioni che potrebbero più opportunamente trovare collocazione in un testo unico

- Programmazione delle risorse finanziarie e Accordi tra Ministeri - Spending review

L'articolo del decreto legislativo n. 90 del 2016 riguardante gli accordi tra Ministeri in tema di spending non è oggetto di modifiche nel suo correttivo, tuttavia l'UPB effettua un'analisi a partire dalla prima esperienza della SR integrata nel ciclo del bilancio, segnalando che:

- La procedura non chiarisce il percorso che, a partire dagli obiettivi aggregati di tale quadro, conduce alla quantificazione del contributo dello Stato alla manovra di finanza pubblica da conseguire.

A tal fine ci si ripropone di specificare meglio questo percorso nella relazione che accompagna il DPCM con il quale si definiscono gli obiettivi di risparmio da conseguire attraverso gli accordi;

- Viene affermato che un aspetto cruciale che caratterizza una procedura top-down, e che non sembra al momento presente nell'architettura della riforma, riguarda la definizione degli obiettivi di livello superiore prima di passare a quelli successivi: concettualmente, la sequenza dovrebbe partire dalla fissazione del saldo dell'Amministrazione pubblica, da articolare tra entrate e spese idealmente in una prospettiva pluriennale, per poi passare alla ripartizione degli obiettivi di spesa tra i sottosettori, quindi tra i comparti e, infine, tra i singoli ministeri (livello del DPCM).
In realtà questa procedura è presente nell'architettura della riforma laddove si demanda al DEF per la ripartizione dell'obiettivo tra sottosettori.

- Azioni

- Il numero complessivo delle azioni, è ritenuto dalla Corte troppo esiguo.
In merito si ricorda che anche nel caso francese esse sono circa 700, numero che non si discosta significativamente da quelle presente sul bilancio. Si conviene sul fatto che questo dovrebbe rendere meno probabile la necessità di istituire o modificare in corso di esercizio le azioni (rispetto ai capitoli). E' possibile prevedere un'informazione aggiornata e complessiva, anche ai sensi del d.lgs. n. 33/2013 (relativo alla trasparenza), con le modalità informatiche che saranno individuate dal Governo. Va tuttavia sottolineata l'esigenza di dare concreta attuazione alla normativa recata dall'articolo 17 comma 14 della legge 196/2009 che richiede l'indicazione della missione e del programma di riferimento per l'allocatione di nuove spese.

Osservazioni formulate sul provvedimento

Le principali osservazioni formulate sui singoli articoli del provvedimento sono di seguito riportate:

1. L'articolo 2, comma 1, prevede, alla lettera a), in riferimento all'art. 25-bis della predetta legge n. 196/2009, che, ferma rimanendo l'indicazione delle azioni con apposito DPCM, il relativo aggiornamento avvenga con il disegno di legge di bilancio ed eventualmente con i decreti di variazione conseguenti a leggi, ove ne ricorrano i presupposti, previa comunicazione al Parlamento. Si evidenzia un'esigenza di coordinamento normativo tra il testo vigente dell'articolo 25-bis, comma 8, della legge n.196 del 2009 e le modifiche proposte, anche tenendo conto di quanto già stabilito dall'articolo 4 del DPCM del 14 ottobre 2016.

Nel condividere l'esigenza rappresentata si riporta una possibile riformulazione del citato articolo 25-bis, commi 6 e 8, coordinata con l'articolo 4 del richiamato DPCM:

Art. 25-bis (integrato)

6. Con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base di quanto previsto al comma 3, sono individuate le azioni del bilancio dello Stato. L'elenco delle azioni individuate può essere aggiornato con il disegno di legge di bilancio, dandone evidenza in apposito allegato. Per effetto dell'approvazione di nuove leggi, ricorrendone i presupposti, i conseguenti decreti di variazione di bilancio possono istituire nuove azioni e modificare quelle esistenti. I medesimi decreti sono comunicati al Parlamento.

8. Con riferimento a ciascun esercizio finanziario in cui si svolge la sperimentazione di cui al comma 7, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, sentita la Corte dei conti, predispone una relazione annuale in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni, da trasmettere alle Camere entro il termine previsto per la presentazione del rendiconto generale dello Stato di cui all'articolo 35. In relazione all'esito positivo di tale valutazione e all'adeguamento dei sistemi informativi di cui al comma 7, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, è stabilito l'esercizio finanziario a decorrere dal quale le azioni costituiscono le unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione ed è conseguentemente aggiornata la classificazione delle spese del bilancio dello Stato di cui all'articolo 25. Con il medesimo decreto, fermo restando quanto previsto al comma 6, sulla base della relazione di cui al primo periodo, possono essere modificate le azioni individuate ai sensi del medesimo comma 6.

2. Articolo 4 – riformulazione articolo 23, comma 3, nonché articolo 30, commi 1 e 2 della legge n.196 del 2009 (flessibilità di bilancio).

Viene osservato che il nuovo testo dell'art. 23, comma 3, lettera a), della legge n. 196 del 2009 individua le modalità di rimodulazione dei cd. "fattori legislativi" nella definizione di cui all'art. 21, comma 5, lettera b), della predetta legge n. 196 del 2009, nonché delle altre autorizzazioni di spesa (oneri inderogabili e spese per adeguamento al fabbisogno), per tener conto del relativo cronoprogramma. Si chiede che la formulazione della normativa sia resa ancor più chiara rispetto, soprattutto, alla differenziazione tra componente tendenziale delle modulazioni di cui alla lettera a), in quanto implicata dal vincolo al cronoprogramma, e componente "discrezionale" delle riprogrammazioni di cui alla lettera b), dell'art. 23, comma 3, con il vincolo dei saldi-obiettivo.

Inoltre, viene indicato che la formulazione della lettera a) dell'art. 23, c. 3, potrebbe essere resa più coerente con il sistema spostando l'inciso ", ivi incluse le rimodulazioni delle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale effettuate ai sensi di quanto previsto dall'art. 30, comma 2," dopo il richiamo della lettera b), trattandosi delle medesime leggi. Viene chiesto, inoltre, una riformulazione puntuale del comma 2 dell'articolo 30 della legge n.196 del 2009.

Prendendo spunto dalle riflessioni formulate al riguardo, si riportano di seguito talune modifiche da proporre ai citati articoli della legge n.196 del 2009:

Articolo 21 Bilancio di previsione

All'Articolo 21, sono apportate le seguenti modificazioni:

- a) al comma 1-sexies la parola "rimodulazioni" è sostituita dalla seguente: "variazioni";*
- b) al comma 8, aggiungere, in fine, le seguenti parole: ", lettera a)".*

Articolo 23 Formazione del bilancio

All'articolo 23, comma 1-ter, ultimo periodo, dopo le parole "fermo restando" sono inserite le seguenti ", per le autorizzazioni pluriennali di spesa a carattere non permanente,"

Al comma 3 sono aggiunte le parole in grassetto

3. Con la seconda sezione del disegno di legge di bilancio, nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, per motivate esigenze, all'interno di ciascuno stato di previsione, possono essere:

- a) rimodulate in via compensativa le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b), ivi incluse le rimodulazioni delle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale effettuate ai sensi di quanto previsto dall'articolo 30, comma 2, nonché alle altre autorizzazioni di spesa, per l'adeguamento delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nell'arco temporale pluriennale del piano finanziario dei pagamenti di cui al comma 1-ter del presente articolo. Resta comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti;*
- b) rifinanziate, definanziate e riprogrammate, per un periodo temporale anche pluriennale, le dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente relative ai fattori legislativi di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b).*

Articolo 30 Leggi di spesa pluriennale e carattere permanente

(riformulazione comma 2)

2. Con il disegno di legge di bilancio, in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti, si possono proporre, dandone evidenza in appositi allegati e nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, le seguenti rimodulazioni:

a) ai sensi dell'articolo 23, comma 1-ter, per le autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale, la rimodulazione in un arco temporale pluriennale delle relative quote annuali, nel rispetto del vincolo finanziario complessivo autorizzato dalla legge o, nel caso di spesa permanente, dell'importo complessivo della rimodulazione proposta;

b) per le somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio relative ad autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere non permanente, la reiscrizione nella competenza degli esercizi successivi.

3. **Articolo 4, lettera d) – inserimento comma 5-bis all'articolo 34 della legge n.196/2009**

L'integrazione al fine di rendere più tempestiva l'assunzione degli impegni di spesa entro la scadenza dell'esercizio finanziario e consentire una corretta gestione del piano dei pagamenti, richiede alle amministrazioni competenti di trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale Stato, le richieste di adozione dei decreti di variazioni di bilancio, e la relativa documentazione, in tempo utile per permetterne il perfezionamento entro la chiusura dell'esercizio finanziario, nel rispetto dei vincoli temporali previsti dalla normativa per l'assunzione degli impegni. Si osserva che, per rendere effettiva tale disposizione, occorrerebbe comunque fissare un termine.

Al riguardo si precisa che la norma si configura come una norma di carattere programmatico che, come rilevato, richiede l'apposizione di un termine per una sua effettività. Si è ritenuto, comunque, di non apporre direttamente tale termine sul testo normativo ma di demandare l'individuazione del termine entro cui inviare le richieste di decreti di variazione ad una apposita Circolare. Ciò per evitare sia che, inserendo tale termine in una norma di legge, possa essere compromessa la maggiore flessibilità di bilancio cui tende la riforma ma anche per modulare tale termine in relazione alle diverse circostanze che possano presentarsi ogni anno alla scadenza dell'esercizio finanziario. Tale termine, tuttavia, dovrà prevedere necessariamente un congruo anticipo nell'invio della richiesta rispetto alle scadenze amministrative previste alla fine di ogni anno per gli impegni e i pagamenti.

4. Articolo 5 – Entrate finalizzate per legge

In relazione a quanto osservato dalla Commissione, per una maggiore chiarezza, si propone di aggiungere nel testo vigente dell'articolo 5 le parole indicate in grassetto:

ART. 5

(Entrate finalizzate per legge)

1. *All'articolo 36 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dopo il comma 6 è inserito il seguente: "6-bis. In apposito allegato conoscitivo al rendiconto generale dello Stato sono illustrati, per ciascun Ministero e per unità elementare del bilancio dell'entrata e della spesa, le entrate finalizzate per legge affluite e le spese sostenute nell'esercizio in relazione ai servizi e alle attività prestati dalle amministrazioni centrali a favore di soggetti pubblici o privati."*

5. Articolo 6 - Revisione del Conto riassuntivo del tesoro e progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria).

Con riferimento al comma 1, che interviene sulla norma di cui all'articolo 44-ter della legge n. 196 del 2009, è stata ravvisata l'opportunità di precisare che la riconduzione a cui si fa riferimento nei periodi aggiunti nel comma 1 dell'articolo 44-ter della legge n. 196 del 2009 riguarda la riconduzione alla contabilità ordinaria

Al riguardo, si ritiene di dare seguito all'osservazione aggiungendo al testo del comma 1 dopo la parola "riconduzione" le parole "al regime di contabilità ordinaria".

Con riferimento al comma 2, è stato richiesto di valutare l'opportunità di precisare meglio, ai fini dell'applicazione delle sanzioni ivi previste, a quali competenze stipendiali debba farsi riferimento e se alla luce della legislazione vigente l'imputazione delle sanzioni alle predette competenze debba essere assoggettata a limiti specifici.

Al riguardo, nell'osservare che il decreto correttivo in esame non ha modificato il periodo oggetto delle osservazioni che, quindi, è una disposizione vigente, si ritiene che ai fini della determinazione di un limite alle trattenute sulle competenze stipendiali, debba farsi riferimento alla vigente normativa di cui all'art. 2 del D.P.R. n. 180/1950 e che l'individuazione delle competenze stipendiali su cui applicare la trattenuta debba essere effettuata alla luce di tale normativa. Laddove si ritenesse necessario esplicitare il riferimento alla predetta disciplina, si potrebbero aggiungere, alla fine del comma 1, le seguenti parole: "ai sensi dell'articolo 2 del D.P.R. 5 gennaio 1950, n. 180".

Con riferimento al comma 4, che prevede che gli interessi realizzati sui conti bancari e postali siano versati all'entrata del bilancio dello Stato, è stato chiesto di chiarire se la disposizione di cui al comma 4 in esame sia applicabile a tutte le ipotesi di apertura di conti bancari o postali per la gestione di interventi di spesa, nel qual caso dovrebbe essere precisato la tempistica del versamento degli interessi all'entrata del bilancio dello Stato, ad esempio alla fine dell'esercizio, ovvero sia applicabile alla sola ipotesi di conti correnti bancari o postali aperti in violazione delle disposizioni di cui al comma 3, nel qual caso tale limitazione dovrebbe essere specificata nel testo della disposizione.

Al riguardo, nel precisare che la disposizione sul versamento degli interessi è già presente nel testo vigente dell'articolo 44-quater che con il decreto si intende riformulare (in altre parti), si propone di inserire nel testo che il versamento degli interessi all'entrata del bilancio dello Stato debba avvenire nel medesimo esercizio finanziario nel quale gli stessi sono incassati, mentre, essendo la disposizione applicabile a tutti i conti bancari o postali, non si ravvede la necessità di introdurre ulteriori modifiche testuali.

Con riferimento, infine, alla costituzione dei fondi scorta di cui all'articolo 7-ter del decreto legislativo n. 90 del 2016, è stato richiesto di chiarire se l'istituzione dei citati fondi riguardi, oltre agli stati di previsione dei Ministeri interessati, anche il bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, posto che alla Presidenza del Consiglio sono attribuite, a legislazione vigente, funzioni in materia di soccorso civile.

Sul punto si precisa che l'ambito oggettivo di riferimento del DLGS 90/2016 è costituito dal bilancio dello Stato e, pertanto, non riguarda direttamente gli ordinamenti degli organi o uffici autonomi a rilevanza Costituzionale.

Con riferimento alle osservazioni formulate dalla Corte dei conti si fa presente che le stesse sono state accolte nel testo in esame.

6. Principi Contabili

Per quanto concerne l'art. 7 che modifica l'attuale allegato 1 – Principi contabili generali, si allega in appendice un prospetto articolato in tre colonne che espone per ciascun principio:

- 1) il testo vigente;
- 2) il testo modificato e allegato allo schema di decreto legislativo correttivo del d. lgv n. 90 del 2016;
- 3) le considerazioni fatte a fronte delle osservazioni riportate nelle audizioni informali della Corte dei conti e dell'associazione SIDREA e le eventuali modifiche a seguito di tali osservazioni.

Si precisa che nella riscrittura del testo dei nuovi principi contabili generali, si è tenuto conto di alcune delle indicazioni contenute nei principi contabili internazionali per il settore pubblico (IPSAS n.1 e n. 24), laddove coerenti con le specificità rappresentate dalle disposizioni previste nella legge di contabilità vigente per il Bilancio dello Stato e ad esso adattabili.

Alcuni degli IPSAS, che includono indicazioni di carattere peculiare, verranno presi in considerazione quando si procederà alla stesura dei principi contabili applicati se il loro contenuto risulterà coerente con i criteri contabili di gestione del bilancio dello Stato; al momento, a seguito dell'analisi svolta, si è ritenuto che la loro eccessiva specificità non fosse compatibile con la natura del principio avente carattere "generale".

7. Articolo 8 - Bilancio di genere

- o la Corte dei conti afferma che la riformulazione proposta è troppo debole e che non basta " *fornire un supporto informativo per la definizione di politiche volte a perseguire la parità di genere*".

A prescindere dal merito della considerazione, si deve rilevare che eventuali ulteriori formulazioni, che si riferiscano alla necessità di perseguire la parità di genere tramite le politiche pubbliche ridefinendo e riallocando conseguentemente le risorse, debbano essere valutate politicamente qualora si ritenga che sia questo l'intento da evidenziare nella norma. Andrebbe conseguentemente valutato al riguardo un maggior coinvolgimento del Dipartimento per le pari opportunità che ha funzione di coordinamento sulle politiche di riduzione dei divari di genere, e di altri istituti che sono certamente utili in materia (es. Istat, INPS, ecc.) valorizzando tale ruolo anche nel dispositivo normativo, prevedendo anche un comitato di indirizzo per fornire sia indirizzi metodologici sia strumenti per l'attuazione pratica (con i vari attori istituzionali ed eventualmente qualche esperto del tema, oltre ai rappresentanti dei Ministeri di spesa)

