

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

N. 486

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n.93, di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa

(Parere ai sensi dell'articolo 1, commi 6 e 7, della legge 23 giugno 2014, n. 89, recante conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 14 dicembre 2017)



*La Ministra
per i rapporti con il Parlamento*

DRP/II/XVII/D332/17

Roma, 14 dicembre 2017

Signor Presidente,

trasmetto, al fine dell'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti, lo schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, recante 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, approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri l'11 dicembre 2017.

In considerazione dell'imminente scadenza della delega, Le segnalo, a nome del Governo, l'urgenza dell'esame del provvedimento da parte delle competenti Commissioni parlamentari pur se privo del parere delle sezioni riunite della Corte dei conti, che mi riservo di trasmettere non appena sarà acquisito.

cordalete,

Anna Finocchiaro

Sen. Pietro GRASSO
Presidente del Senato della Repubblica
ROMA

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO INTEGRATIVO E CORRETTIVO DEL DECRETO LEGISLATIVO 12 MAGGIO 2016, N. 93 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.

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

Il presente decreto legislativo dà attuazione all'articolo 1, comma 7 della legge 23 giugno 2014, n. 89, così come modificato dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244. Il citato comma 7 dell'articolo 1 della legge n. 89 del 2014, consente al Governo, entro il 16 dicembre 2017, di apportare, mediante uno o più decreti legislativi, le necessarie modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, inerente il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, adottato in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Nell'esercizio di tale facoltà, con cessa al Governo, si è tenuto conto anche delle informazioni derivanti dalla sperimentazione in corso condotta a partire dal 1° ottobre 2016, ai sensi dell'articolo 9, comma 4, del citato decreto legislativo 93 del 2016, ai fini dell'attuazione dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come sostituito dall'articolo 3 del citato decreto legislativo, dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. I termini e le modalità di attuazione della sperimentazione, della durata di 12 mesi, poi prorogata a 24 mesi dall'articolo 6, comma 2, lettera b) del decreto-legge 16 ottobre 2017, n. 148, nonché le tipologie di spesa interessate, sono stati definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 settembre 2016, registrato dalla Corte dei conti al numero 2496 in data 28 settembre 2016.

Come è noto, la sperimentazione riguarda, con riferimento a tutte le tipologie di spesa del Bilancio dello Stato, la concreta applicazione da parte delle amministrazioni attive – esclusivamente gli ordinatori primari centrali e periferici delle Amministrazioni statali - del nuovo concetto di impegno.

Le amministrazioni in questione, nell'ambito della sperimentazione, hanno dovuto tenere conto dei seguenti fattori principali:

a) l'avvicinamento della fase dell'impegno di spesa alla fase del pagamento. Ciò avviene prevedendone l'assunzione, e quindi la registrazione contabile, nell'anno in cui l'obbligazione diviene esigibile;

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 – 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.

Il citato decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 settembre 2016 ha stabilito, inoltre, che, nell'ambito della sperimentazione, gli Uffici di controllo che costituiscono il Sistema delle Ragionerie di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, verifichino la corretta registrazione degli impegni di spesa e l'aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti.

Sono state, quindi, raccolte ed esaminate sia le informazioni prodotte nell'ambito del monitoraggio mensile condotto dagli Uffici centrali del bilancio secondo quanto previsto dal comma 10 dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sia le informazioni trasmesse dalle Amministrazioni centrali sulla base di apposite relazioni trimestrali riguardanti gli esiti della sperimentazione in corso e le eventuali criticità riscontrate, anche con riferimento alle proprie articolazioni periferiche.

Fermo restando che, come previsto, i risultati definitivi della sperimentazione costituiranno oggetto del rapporto che sarà trasmesso alle Commissioni parlamentari competenti per materia ed alla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 9, comma 4, del decreto legislativo n. 93 del 2016, nel corso di questa prima fase "sperimentale" della registrazione degli impegni secondo le nuove modalità di imputazione in bilancio dei correlati effetti finanziari è stato possibile individuare criticità afferenti sia ad aspetti tecnico/informatici che di natura giuridico-amministrativa. La soluzione delle problematiche tecniche/informatiche ovviamente non richiede il coinvolgimento del presente decreto correttivo mentre le questioni che investono aspetti meramente giuridici sono state valutate nella predisposizione del presente schema di decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo n. 93 del 2016.

Nella predisposizione del testo normativo si è tenuto conto del parere n. 3 del 2017, reso dalla Corte dei conti a Sezioni riunite nell'Adunanza del 6 dicembre 2017, escluso quelle situazioni per le quali si è ritenuto di non conformarsi al parere della magistratura contabile e di cui si dà conto di seguito (le osservazioni della Corte sono riportate in corsivo).

TITOLO I

SPESA

Articolo 1

(Impegno e pagamento)

L'articolo reca modifiche all'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 in tema di regole per l'assunzione dell'impegno di spesa, gestione della spesa delegata e piano finanziario dei pagamenti. Si compone di due commi, in particolare:

La lettera a) del comma 1, modifica il comma 2 del predetto articolo 34 specificando che la copertura finanziaria degli impegni di spesa deve essere assicurata, oltre che in termini di competenza, come



controllato sinora, anche con riferimento alla cassa. In particolare, si introduce una disposizione che, coerentemente al principio di delega che declina l'obiettivo del rafforzamento del bilancio di cassa, prevede che la copertura finanziaria, fermo restando il principio della sussistenza della necessaria disponibilità di competenza per l'intero arco temporale previsto nell'impegno pluriennale sia assicurata, in termini di cassa, per il primo anno di imputazione in bilancio sin dal momento dell'assunzione dell'impegno e, per gli eventuali anni successivi, garantendo il rispetto del piano finanziario dei pagamenti anche mediante l'utilizzo degli strumenti di flessibilità stabiliti dalla legislazione vigente in fase gestionale o in sede di formazione del disegno di legge di bilancio.

E' prevista un'eccezione, inoltre, alle regole generali dettate per l'assunzione degli impegni di spesa che si riferisce alle sole situazioni afferenti ai trasferimenti di somme a pubbliche amministrazioni. In tali casi, fermi restando la ragione del debito e l'importo complessivo da impegnare, è possibile l'assunzione dell'impegno di spesa anche in assenza dei restanti due elementi costitutivi indicati dalla normativa generale, la cui individuazione sia prevista solo all'esito di un iter procedurale legislativamente disciplinato.

Le lettere b) e d) del predetto comma 1, introducono i commi 2-bis e 7-bis all'articolo 34 della legge 196 del 2009.

Il comma 2-bis disciplina l'impegno nel caso di spesa da demandarsi a funzionari o commissari delegati, comunque denominati.

In particolare, si introduce la definizione di impegno di spesa delegata. Analogamente all'impegno assunto per la spesa sostenuta dagli ordinatori primari, oggetto del comma 2 del medesimo articolo 34, l'impegno di spesa delegata è assunto, nei limiti del relativo stanziamento, con imputazione agli esercizi in cui è prevista l'effettiva esigibilità delle obbligazioni. L'approccio sottostante al nuovo concetto di "impegno ad esigibilità" è quindi esteso alla spesa delegata, nella quale il soggetto che assume l'impegno, l'amministrazione centrale, non coincide con quello deputato alla spesa, ossia il funzionario delegato. Segnatamente, l'impegno di spesa delegata è assunto dall'amministrazione centrale sulla base delle obbligazioni assunte o programmate dall'insieme dei funzionari delegati. A tal fine, si prevede che ciascuno di essi predisponga un programma di spesa, opportunamente documentato, commisurato al fabbisogno previsto. Sulla base di tale programma sarà effettuata l'emissione degli ordini di accreditamento (OA) da parte dell'amministrazione centrale.

E' altresì precisato che i relativi ordini di accreditamento sono disposti nel rispetto di quanto previsto dal piano finanziario dei pagamenti di cui all'articolo 23, comma 1-ter, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e nel limite degli impegni assunti per l'esercizio finanziario di riferimento.

La disposizione indica altresì gli elementi costitutivi dell'impegno di spesa delegata che, in considerazione della diversa natura di tale spesa, si differenziano da quelli previsti per la spesa diretta. Tali elementi sono: la ragione dell'impegno, l'importo ovvero gli importi da impegnare, l'esercizio finanziario o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento. Considerato che l'impegno di spesa delegata non prelude direttamente alla spesa finale ma alla messa a disposizione delle risorse in favore dell'insieme dei funzionari delegati, non è contemplata tra gli elementi costitutivi dell'impegno l'individuazione del



creditore. Tale previsione è volta a consentire la necessaria flessibilità gestionale per le amministrazioni e un pieno utilizzo delle somme stanziare (anche in vista del passaggio al regime di contabilità ordinaria di numerose gestioni contabili intestate a strutture dei ministeri previsto dall'articolo 44-ter della L.196/2009). L'effettiva emissione degli ordini di accreditamento, a valere sull'impegno assunto, determinerà la distribuzione delle risorse tra i funzionari delegati, in funzione dell'esigibilità delle obbligazioni assunte o programmate da ciascuno di essi.

La norma prevede inoltre un meccanismo che consente, nel corso della gestione, il più efficiente utilizzo delle risorse stanziare. In particolare, qualora, a fronte delle aperture di credito ricevute, un funzionario delegato preveda che entro il termine dell'esercizio non si perfezioneranno obbligazioni esigibili, lo stesso è tenuto a darne comunicazione all'amministrazione per la corrispondente riduzione dell'ordine di accreditamento. L'importo oggetto di riduzione rientra nella disponibilità dell'amministrazione e può essere utilizzato in due forme: a) può essere accreditato nel medesimo esercizio finanziario in favore di altri funzionari delegati, a valere sul medesimo impegno; b) può essere disimpegnato per essere impegnato nuovamente, secondo le modalità di cui al medesimo articolo 34.

La disposizione prevede altresì che gli importi degli impegni di spesa delegata, a fronte dei quali, alla data di chiusura dell'esercizio, non corrispondano ordini di accreditamento, costituiscano economie di bilancio. Ciò in quanto la mancata emissione di ordini di accreditamento a valere su un impegno dimostra l'assenza di effettive esigenze finanziarie.

Dall'impegno di spesa delegata scaturiscono i "residui di spesa delegata" in relazione agli importi degli OA che, sebbene emessi in base alla previsione di esigibilità delle obbligazioni del funzionario delegato, risultano non interamente utilizzati entro il termine di chiusura dell'esercizio. Pertanto, i residui di spesa delegata non fanno capo al singolo funzionario delegato come nell'attuale sistema, bensì all'amministrazione centrale, come somme impegnate dalla stessa e non utilizzate nell'esercizio finanziario di riferimento. La nuova tipologia di residui garantisce, tra l'altro, una più tempestiva messa a disposizione delle risorse nel nuovo esercizio, consentendo il superamento delle attuali procedure di "trasporto" degli ordini di accreditamento.

Ai residui di spesa delegata si applicano i medesimi termini di conservazione applicabili ai residui di cui al comma 2 dell'articolo 34.

In coerenza con le modifiche introdotte, sono stati infine abrogati alcuni articoli e commi del Regio Decreto 18 novembre 1923, n.2440 e, in particolare:

- art. 59: obbligo per l'amministrazione di non disporre, sullo stesso capitolo, aperture di credito a favore di un funzionario delegato, quando la somma già utilizzata di ciascun accreditamento non ha raggiunto superato la metà dell'importo accreditato (resta fermo che il funzionario delegato può pagare su un OA di un determinato capitolo solo quando ha interamente utilizzato il precedente)
- art. 59-bis, secondo comma: disciplina delle situazioni relative alla rimanenza di importi non superiori alle lire 10.000 su singoli ordini di accreditamento nell'anno decorso
- art. 60, primo e secondo comma: norme superate in materia di rendicontazione



- art. 61-bis: trasporto degli OA

Si segnala infine che la disposizione prevede inoltre che, previa autorizzazione dell'amministrazione di riferimento, i funzionari delegati possano avviare le procedure per l'acquisizione di forniture, servizi e lavori che comportano, in tutto o in parte, obbligazioni a carico di esercizi successivi, anche prima dell'emissione del relativo ordine di accreditamento.

La lettera d) del comma 1, conseguentemente all'introduzione del comma 2-bis dell'articolo 34 della legge 196/2009 operato alla lettera b), prevede che il piano finanziario pluriennale dei pagamenti dell'amministrazione sia predisposto e aggiornato anche sulla base delle comunicazioni dei funzionari delegati (tale disposizione è inserita come comma 7-bis del medesimo articolo 34), stabilendo uno stretto legame tra il cronoprogramma dell'amministrazione centrale e le spese effettuate a valere su ordini di accreditamento, rendendo così maggiormente attendibili le previsioni di spesa in sede di formazione del bilancio.

In merito alla nuova disciplina della spesa delegata, la Corte dei Conti ha formulato talune osservazioni. In particolare:

- a) *suggerisce di sostituire la locuzione "impegni di spesa delegata" con quella di "accantonamenti di spesa delegata" in quanto le disponibilità "impegnate" in funzione della spesa delegata non costituirebbero un impegno in senso giuridico bensì un accantonamento contabile;*
- b) *non concorda con l'ipotesi di portare a residui di spesa delegata le risorse finanziarie presenti sull'OA e non correlate ad impegni di spesa, in quanto tale misura affievolirebbe il principio dell'annualità del bilancio;*
- c) *propone di estendere anche alla spesa delegata le sanzioni di cui al comma 10 dell'articolo 34 della legge n.196 del 2009 in caso di inottemperanza agli obblighi di cui ai commi 7, 8 e 9, del medesimo articolo;*
- d) *suggerisce di riportare anche nell'articolo 34-bis della legge n.196 del 2009, un riferimento espresso alla nuova tipologia di economie di spesa delegata.*

Al riguardo, con riferimento alla lettera a), si ribadisce che, con l'introduzione dell'impegno di spesa delegata, si è inteso declinare, con riferimento a tale modalità di spesa, il nuovo criterio di imputazione contabile dell'impegno previsto dall'articolo 34 della legge di contabilità e finanza pubblica. Diversamente detto criterio non troverebbe applicazione per la spesa effettuata dagli ordinatori secondari (circa il 30 per cento della spesa), per i quali sarebbero mantenute le attuali modalità di imputazione al bilancio delle somme messe a loro disposizione.

Un'esigenza di coerenza sistematica, oltre che tra le diverse modalità di gestione delle risorse del bilancio dello Stato, ha indotto a ipotizzare, in relazione al concetto di "impegno ad esigibilità" previsto dal citato articolo 34, una tipologia di impegno specifica per la spesa delegata, con caratteristiche proprie. In particolare, come sopra evidenziato, l'impegno di spesa delegata è assunto dall'amministrazione centrale, nei limiti del relativo stanziamento, con imputazione agli esercizi in cui è prevista l'effettiva esigibilità delle obbligazioni assunte o programmate dall'insieme dei funzionari delegati. A tal fine, si prevede che ciascuno



di essi predisponga un programma di spesa, opportunamente documentato, commisurato al fabbisogno previsto. Sulla base di tale programma sarà effettuata l'emissione degli ordini di accreditamento (OA) da parte dell'amministrazione centrale.

Ovviamente, tale impostazione risulterebbe compromessa ove si dovesse addivenire al concetto di accantonamento in luogo dell'impegno di spesa delegata.

Pertanto, corrispondendo alla richiesta della Corte, si introdurrebbe una fase contabile, l'accantonamento, non contemplata nell'ambito delle procedure di spesa previste dall'attuale contesto ordinamentale (articolo 270 del Regio Decreto 827/1924), con la necessità di individuarne una specifica disciplina ed i relativi effetti, anche per quanto attiene ai controlli di regolarità amministrativa e contabile. Ciò collocherebbe la nuova previsione al di fuori delle finalità del decreto correttivo e integrativo.

Con riferimento alla lettera b), si precisa che i "residui di spesa delegata" derivano dagli impegni di spesa delegata sopra richiamati, in relazione agli importi degli OA non interamente utilizzati entro il termine di chiusura dell'esercizio, sebbene emessi in base alla previsione di esigibilità delle obbligazioni del funzionario delegato. Pertanto, i residui di spesa delegata, analogamente agli impegni da cui traggono origine, non fanno capo al singolo funzionario delegato come nell'attuale sistema, bensì all'amministrazione centrale, in quanto somme impegnate dalla stessa e non utilizzate. In tal senso, avendo unicamente esteso alla spesa delegata i medesimi criteri di imputazione contabile previsti per la spesa diretta nel decreto legislativo n. 93, non si ravvisa un affievolimento del principio dell'annualità del bilancio.

In ordine alla lettera c), sono state recepite le osservazioni della Corte dei Conti, inserendo nel comma 6 del medesimo articolo 2 del decreto correttivo, il riferimento al comma 7-bis nella disposizione che attribuisce agli uffici di controllo (Uffici centrali del bilancio) l'attività di monitoraggio del rispetto degli obblighi previsti per la predisposizione e l'aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti.

In ordine alla lettera d), si osserva che la disciplina recata dall'articolo 2 non introduce alcuna nuova tipologia di economia di spesa delegata. Tuttavia, ipotizzando che la Corte intendesse riferirsi alla nuova categoria di residui di spesa delegata, si è provveduto ad inserire anche nell'articolo 34-bis della legge n. 196 del 2009 un riferimento espresso ai termini di conservazione degli stessi.

La lettera e) del comma 1 modifica la parte iniziale del comma 7 del predetto articolo 34 della legge n. 196 del 2009 ed integra il medesimo comma nella parte finale, mentre la lettera e) del comma 1 introduce nell'articolo 34 il comma 8-bis. Tali modifiche, si rendono necessarie a seguito dell'abrogazione dei commi 10, 11 e 12 dell'articolo 6 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, operata nell'ambito dell'articolo 5 del presente provvedimento. Infatti, il citato comma 10 dettava una disciplina transitoria, nelle more del riordino del bilancio dello Stato, riguardante la predisposizione e gestione del piano finanziario dei pagamenti, ormai superata dal dettato normativo introdotto in materia dal citato decreto legislativo n. 93 del 2016; i successivi commi 11 e 12 regolavano le modalità di aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) che sono state rivisitate con il decreto legislativo n. 93 del 2016. Si è reso necessario, pertanto, coordinare ed integrare le disposizioni relative al cronoprogramma.



In particolare la lettera c) del comma 1, sostituisce il primo periodo del comma 7 indicando che la predisposizione del piano finanziario dei pagamenti è effettuata al fine di garantire una corretta programmazione dell'utilizzo degli stanziamenti di cassa del bilancio statale ed, inoltre, inserisce un ulteriore periodo alla fine del citato comma 7 in base al quale, il dirigente responsabile della gestione ha l'obbligo di aggiornare il piano finanziario dei pagamenti, con riferimento alle unità elementari di bilancio di propria pertinenza, almeno con cadenza mensile, anche in assenza di nuovi impegni e, in ogni caso, in relazione a provvedimenti di variazioni di bilancio adottati ai sensi della normativa vigente in materia di flessibilità in fase di gestione. Vengono, quindi, dettate nuove regole per l'aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti volte a rendere più stringente e tempestivo l'adeguamento del cronoprogramma alla mutata realtà gestionale.

La lettera e) del comma 1 introduce nell'articolo 34 il comma 8-bis, il quale precisa che quali titoli e documenti comprovanti il diritto acquisito dai creditori sono considerati prioritari i provvedimenti di approvazione degli stati di avanzamento lavori, ove previsti, ovvero le fatture regolarmente emesse. L'introduzione di tale comma si è resa necessaria a seguito dell'abrogazione del comma 12 dell'articolo 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 predisposta dall'articolo 5 del provvedimento in questione, al fine di adeguare la legislazione in materia di piano finanziario dei pagamenti.

I numeri 1) e 2) della lettera f) del comma 1, sono norme di drafting.

Le lettere g) e h) del comma 1 intervengono modificando i commi 11 e 12 dell'articolo 34 della legge 196 del 2009 in modo tale da rendere inutilizzabile lo strumento dei Ruoli di spesa fissa cartacei quale mezzo di pagamento. Il novellato comma 12, infatti, stabilisce che le spese relative a fitti, censi, canoni e livelli siano pagate mediante mandati informatici. Inoltre, si regola normativamente l'attuale modalità di pagamento utilizzato per le pensioni nonché per le competenze fisse ed accessorie al personale dello Stato mediante ordini collettivi di pagamento in forma dematerializzata. Infine, stabilisce esplicitamente che le altre spese di importo e-scadenza fissi ed accertati siano pagate mediante ruoli di spesa fissa informatici.

Il comma 2, introduce il comma 4-bis all'articolo 34-bis della legge n. 196 del 2009 inerente alla conservazione dei residui passivi. In sostanza, applica anche ai residui relativi agli impegni di spesa delegata i termini di cui ai residui propri di parte corrente e di conto capitale.

Articolo 2

(Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile)

L'articolo 2, modifica ed integra 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"*, introducendo, al comma 1, l'articolo 5-bis nel decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93



L'articolo 5-bis prevede un affinamento della previsione vigente di controllo concomitante, finora svolto unicamente sul controllo successivo dei rendiconti dei funzionari delegati, per permettere un suo utilizzo anche alle rendicontazioni sui pagamenti NoiPA oggetto della presente regolamentazione.

Le proposte di modifica al Decreto legislativo 123 del 2011 derivano dall'introduzione nel D.lgs 93 del 2016 della nuova modalità di controllo successivo dei provvedimenti del personale e dei pagamenti stipendiali effettuati tramite il sistema NOIPA e ne completano la disciplina, armonizzando, al contempo, talune disposizioni del D. lgs n. 123/2011, in una logica di sistema.

Infatti la nuova modalità di controllo necessita di ulteriori previsioni procedurali dal momento che non è risultato sufficiente la collocazione nella sezione controlli successivi per rendere operativa la suddetta nuova modalità di controllo.

In particolare le norme procedurali di controllo successivo del D.lgs 123 del 2011 sono relative specificatamente ai controlli successivi sui rendiconti dei c.d. ordinatori secondari di spesa (funzionari delegati o commissari delegati o in qualunque modo denominati) e tali previsioni preesistenti mal si coniugano con la tipologia di pagamenti effettuati tramite NoiPA.

Trattandosi comunque di controlli di tipo successivo, le nuove previsioni procedurali mutuano dagli articoli già vigenti i principi di base ed i meccanismi di controllo, nel seguente dettaglio:

lettera a) art. 3, comma 4-bis: prevede misure di razionalizzazione volte a assicurare la tempestività dei controlli sui pagamenti in rassegna, da utilizzare nei casi di eccessivo carico di lavoro per taluni uffici di controllo in periferia;

lettera b) numero 1) art. 11, comma 3-ter: prevede la produzione e l'invio all'ufficio di controllo, con relativa tempistica, di un documento di rendicontazione annuale, quale oggetto di controllo successivo, alla quale può seguire la richiesta di tutta la documentazione giustificativa;

lettera b) numero 2) art. 11, comma 5: introduce la possibilità di svolgere il controllo concomitante anche per i pagamenti effettuati ai sensi del comma 1, lettera c-bis), fermo restando l'obbligo di rendicontazione, già precedentemente previsto per commissari delegati, commissari straordinari o funzionari delegati;

lettera c) art. 13-bis: regola il contenuto della rendicontazione dettagliata e la documentazione a corredo ed infine la tempistica di risposta delle amministrazioni alle richieste di chiarimenti o di ulteriore documentazione; sono previste infine le conseguenze per la mancata presentazione della rendicontazione, nonché per la mancata risposta dell'amministrazione alle richieste dell'ufficio di controllo;

lettera d) art. 14-bis: stabilisce la regolamentazione dettagliata del procedimento di controllo, della gestione dei rilievi e delle risposte dell'amministrazione, nonché il successivo inoltro alla Corte dei conti nei casi di mancato superamento del controllo successivo, così come indicato ai commi da 1 a 5 del medesimo art. 14-bis. In particolare, l'art. 14-bis, comma 1, prevede il termine di conclusione del controllo in coerenza con la tendenza attuale a ridurre i tempi per la conclusione dei procedimenti di controllo.

La proposta normativa, inoltre, al **comma 2**, prevede un regime transitorio per il controllo dei pagamenti effettuati nel primo anno di entrata in vigore della norma inserita con l'art. 2, comma 1, lettera b) numero 1 del decreto legislativo in questione, atteso il carattere innovativo degli adempimenti previsti.



Infine, al comma 3, si introduce una modifica all'articolo 2, comma 2-octies, del decreto legge n. 225 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, volta a soddisfare un'esigenza di razionalizzazione organizzativa nell'ambito delle strutture di controllo della RGS.

La disposizione vigente prevede un'assegnazione di competenze aggiuntive che, avuto riguardo all'ampiezza, concentra in un unico Ufficio, nel caso di specie l'Ufficio Centrale di Bilancio presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un'attività la cui quantificazione non è predeterminabile.

La norma attuale, infatti, individua quale oggetto del controllo tutti i rendiconti resi da "i funzionari e commissari delegati, commissari di Governo o in qualunque modo denominati, nominati dalla PCM, autorizzati alla gestione di fondi statali, titolari di contabilità speciali per la realizzazione di interventi, programmi e progetti o per lo svolgimento di particolari attività".

Si tratta dei rendiconti resi da Commissari governativi che possono essere nominati su tutto il territorio nazionale. Il controllo, attualmente assegnato all'UCB c/o il MEF, quindi, potrebbe avere ad oggetto attività espletate in qualsiasi ambito territoriale.

Peraltro, il decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, all'articolo 3 "Organi di controllo" stabilisce la suddivisione delle competenze tra UCB e RTS secondo il proprio ambito istituzionale e territoriale di competenza.

Con la modifica proposta si intende razionalizzare detta attività di controllo nell'ambito della flessibilità organizzativa prevista dalla vigente normativa.

La proposta di modifica contiene, altresì, la precisazione che il controllo da svolgere sui predetti Rendiconti resi da Commissari Governativi dal Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, attraverso il sistema delle ragionerie ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, è di regolarità contabile, le cui modalità di svolgimento saranno declinate in un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. I medesimi rendiconti verranno successivamente inoltrati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, all'ISTAT e alla competente sezione regionale della Corte dei conti.

Articolo 3

(Spesa decentrata agli Uffici periferici delle amministrazioni Statali)

L'articolo 3, disciplina per le amministrazioni periferiche dello Stato la possibilità di utilizzare forme di pagamenti già esclusive dell'amministrazione centrale. In particolare, introduce l'articolo 34-quater nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, portando correttamente all'interno della legge di contabilità e finanza pubblica la possibilità di provvedere alla assegnazione di fondi agli uffici periferici delle Amministrazioni statali da parte delle Amministrazioni centrali.

Articolo 4

(Gestione delle spese)



Il **comma 1**, inserisce un periodo nel comma 1 dell'articolo 6 del Decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65 convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, per effetto del quale le amministrazioni e gli enti del settore pubblico allargato possono derogare nel primo semestre, anche ai fini del rispetto dei termini di pagamento, al divieto di assumere impegni di spese correnti in misura superiore al 50 per cento dello stanziamento previsto a carico dei singoli capitoli del bilancio di previsione.

Il **comma 2**, sostituisce l'ultimo periodo dell'articolo 3, comma 12 del decreto-legge n. 323 del 1996, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 425 del 1996, introducendo modifiche alla normativa vigente sui limiti trimestrali per le erogazioni a favore di soggetti ed enti pubblici. Il vigente comma 12 stabilisce, infatti, che gli impegni sui capitoli del bilancio dello Stato, relativi a erogazioni a favore di soggetti ed enti pubblici o privati, siano assunti con cadenza trimestrale per quote di pari importo. La novella stabilisce che per effettive e documentate esigenze di fabbisogno, indicate sul piano finanziario dei pagamenti, su richiesta delle amministrazioni competenti; il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, ferma restando la cadenza trimestrale, può assentire all'assunzione di impegni sulla base di una ripartizione in quote di differente importo, in funzione dell'effettivo fabbisogno finanziario indicato nel piano finanziario dei pagamenti. Inoltre, stabilisce che l'erogazione è effettuata entro il decimo giorno dall'inizio del trimestre di riferimento. La novella è volta a consentire una maggiore flessibilità e tempestività nell'erogazione delle risorse spettanti a favore di soggetti ed enti pubblici in coerenza con i pagamenti da effettuare indicati nel cronoprogramma.

Articolo 5

(Abrogazioni e disposizioni finali)

L'articolo 5, **comma 1**, abroga alla:

lettera a): l'articolo 59, l'articolo 59-bis, secondo comma, l'articolo 60, primo e secondo comma e l'articolo 61-bis del Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440. Tali abrogazioni si rendono necessarie in relazione all'introduzione dell'impegno di spesa delegata di cui all'articolo 2, commi 2 e 3. In particolare:

- l'articolo 59 prevede che l'amministrazione disponga, sullo stesso capitolo, più aperture di credito a favore di un funzionario delegato, solo quando la somma già utilizzata di ciascun accreditamento abbia superato la metà dell'importo accreditato. Risulta, pertanto, superato in quanto la norma proposta con il correttivo prevede che le aperture di credito siano disposte in funzione della esigibilità delle obbligazioni assunte dal funzionario delegato;
- l'articolo 59-bis, secondo comma, prevede che i funzionari delegati, qualora accertino al 20 gennaio una rimanenza di importi non superiore alle lire 10.000 su singoli ordini di accreditamento relativi all'anno decorso, provvedano entro il 31 dello stesso mese ad estinguere tali ordini mediante versamento della detta rimanenza in apposito capitolo dello stato di previsione dell'entrata. La sua abrogazione risponde all'esigenza di eliminare dalla legislazione vigente una situazione anacronistica;



- l'articolo 60, di cui si prevede l'abrogazione del primo e del secondo comma, stabilisce, tra l'altro, che ogni semestre, o in quegli altri periodi che fossero stabiliti da speciali regolamenti e, in ogni caso, al termine dell'esercizio, i funzionari delegati trasmettano i conti delle somme erogate, insieme con i documenti giustificativi, alla competente amministrazione centrale per i riscontri che la stessa ritenga necessari. Tale previsione risulta superata in quanto la norma proposta con il correttivo innova in merito al controllo sulle spese effettuate dai funzionari delegati mediante la sostituzione del comma 5 dell'articolo 11 del D.lgs 123/2011;
- l'articolo 61-bis prevede, tra l'altro, che gli ordini di accreditamento riguardanti le spese in conto capitale, innessi sia in conto competenze che in conto residui, rimasti in tutto o in parte inestinti alla chiusura dell'esercizio, possano essere trasportati interamente o per la parte inestinta all'esercizio successivo, su richiesta del funzionario delegato. Tale meccanismo è escluso dalla nuova disciplina, la quale prevede che gli importi delle aperture di credito non interamente utilizzati dai funzionari delegati entro il termine di chiusura dell'esercizio costituiscano residui di impegno di spesa delegata e possano essere accreditati agli stessi in conto residui negli esercizi successivi, prioritariamente in base all'esigibilità delle obbligazioni assunte dai funzionari delegati, fermi restando i termini di conservazione dei residui di cui all'articolo 34-bis;

lettera b): le vecchie norme relative al piano finanziario dei pagamenti, a suo tempo emanate nelle more del riordino della disciplina della gestione del bilancio dello Stato ed attualmente inserite nella legge di contabilità con l'articolo 3 del D.lgs n. 93/2016; cioè sopprime i commi 10, 11 e 12 dell'articolo 6 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

lettera c): l'articolo 60, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, eliminando in tal modo l'accantonamento dei dodicesimi dello stanziamento di bilancio, ormai superato dall'introduzione del piano finanziario dei pagamenti.

lettera d): la legge 908 del 1960 a seguito dell'introduzione dell'articolo 3 del decreto legislativo in questione relativo alla spesa decentrata agli Uffici periferici delle amministrazioni Statali.

Il comma 2 è una norma di drafting che richiama l'introduzione delle unità elementari di bilancio in tuogo dei capitoli nell'ambito del Decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93.

Il comma 3 stabilisce che le abrogazioni disposte dall'articolo 5 del correttivo acquistino efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2019. Tale disposizione si rende necessaria per coordinare l'efficacia delle susposte abrogazioni con l'efficacia delle disposizioni di cui all'articolo 34 della legge 196 del 2009 relativo all'impegno ed al pagamento, come sostituito dall'articolo 3 del D.lgs 93 del 2016. Infatti, l'articolo 6, comma 2, lettera a) del D.L. 148 del 2017 ha stabilito che le disposizioni di cui al citato all'articolo 34 della legge 196 del 2009 acquistino efficacia dal 1° gennaio 2019.

TITOLO II ENTRATA



Articolo 6

(Introduzione dell'accertamento qualificato)

L'articolo 4 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, ha stabilito che siano "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."

Per dare attuazione a tale disposizione, a seguito degli approfondimenti svolti dagli uffici dell'amministrazione economico-finanziaria in un apposito gruppo di lavoro, come da previsione del citato articolo 4, sono emerse tre linee di intervento, fortemente correlate tra loro:

- modifiche alla legge n. 196/2009 finalizzate alla realizzazione dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione mediante la definizione di un nuovo concetto di accertamento, c.d. "qualificato";
- revisione della rappresentazione delle risultanze contabili nel rendiconto generale dello Stato, mantenendo anche l'attuale corredo di informazioni;
- creazione di un sistema di valutazione del grado di riscuotibilità effettiva delle somme iscritte a ruolo e quindi dei crediti erariali.

In ossequio allo spirito della norma, la proposta è volta a connotare di "effettività" le risorse acquisibili al bilancio o comunque in esso iscritte, laddove l'attuale rappresentazione tende a privilegiare l'aspetto giuridico costituito dal diritto dello Stato alla loro acquisizione. Tale esigenza scaturisce dalla constatazione che tra il diritto alla pretesa e la sua realizzazione spesso si determina, in particolare per quanto concerne le somme iscritte a ruolo, un divario che raramente si riesce a colmare. Pertanto, l'esigenza di iscrivere in bilancio risorse sulle quali poter fare ragionevolmente conto per poter allocare la spesa rappresenta una imprescindibile esigenza di realismo sul piano finanziario, nonché l'ineffettibile presupposto per poter operare il miglioramento dei conti pubblici con particolare riferimento alla riduzione del debito pubblico.

Pertanto, seguendo tali linee di azione, la proposta normativa consiste in un intervento strutturato mirante a operare una differenziazione, valida ai fini della costruzione del bilancio di previsione nonché del rendiconto generale dello Stato (tanto del conto del bilancio quanto del conto del patrimonio), del concetto di accertamento, attualmente unitario, con l'introduzione, come accennato, dell'accertamento "qualificato". La proposta, anche per ragioni sistematiche, comporta l'inserimento di un nuovo articolo alla legge n. 196/2009, oltre che talune limitate modifiche alla stessa.

In sintesi, con l'accertamento qualificato si opera nel bilancio di previsione l'iscrizione di un ammontare di entrate che si prevede di riscuotere nell'anno di riferimento laddove l'accertamento vigente (o 'amministrativo') – il quale comunque permane ed esplica i propri effetti sul piano giuridico, oltre a formare egualmente oggetto di rilevazione contabile, sebbene non ai fini del bilancio di previsione – si fonda esclusivamente sull'esistenza del diritto di credito, indipendentemente dal suo grado di riscuotibilità.



L'accertamento qualificato, quindi, dà la dimensione delle entrate effettivamente attese e sulle quali può essere correlata la misura della spesa, in coerenza con la nuova definizione di impegno e pagamento di cui all'art. 34 della legge n. 196 del 2009, come sostituito dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 93 del 2016.

Con il citato parere n. 3 del 2017, reso dalla Corte dei conti, sono stati formulati alcuni rilievi alle modifiche normative proposte nel presente articolo, rilievi, tra gli altri, mossi all'impostazione di fondo che si è scelto di perseguire e ai quali, per le motivazioni sopra esposte e più avanti ulteriormente ribadite, si è ritenuto di non conformarsi. In particolare, la Corte dei conti, nel rilevare che la nuova nozione di accertamento "qualificato" supera, quanto alla formazione del bilancio dello Stato e alla successiva rendicontazione, la nozione "tradizionale", fondata, cioè, sull'esistenza del diritto di credito, esprime talune perplessità in relazione al passaggio alla previsione di entrata riferita alla riscossione per le seguenti possibili implicazioni: 1) un impatto sui saldi di rilievo non trascurabile, in particolare se tale passaggio non viene immediatamente e correttamente correlato all'adozione dell'ontologica accezione per la spesa; 2) il venir meno, nel bilancio di previsione e nel conto del bilancio, della rilevazione dell'ammontare di risorse cui lo Stato ha diritto di riscuotere, in particolare quale oggetto di approvazione parlamentare; 3) la conseguente eliminazione dal bilancio dello Stato dei residui di riscossione (la differenza, cioè, tra il diritto alla pretesa vantata dall'erario e la sua riscossione).

L'avvicinamento della rilevazione contabile dell'accertamento al momento della riscossione, operato con la nuova definizione di accertamento "qualificato", è volto a rendere più prudente e più realistica (in termini di realizzazione) la previsione delle entrate erariali in termini di competenza. Già oggi, per la maggior parte delle entrate erariali, l'accertamento contabile si determina in corrispondenza della riscossione e, in taluni casi, il versamento in tesoreria determina contestualmente la riscossione e il relativo accertamento; ciò in quanto il credito erariale sorge nel momento dell'autodichiarazione, ovvero del pagamento, da parte del contribuente dei debiti dovuti. Diverso, invece, è il caso delle entrate riscosse a seguito dell'attività di accertamento e controllo da parte delle amministrazioni, in particolare le entrate riscosse a mezzo ruoli, per le quali il momento della rilevazione ai fini della competenza, secondo il quadro giuridico vigente, coincide con l'insorgere della pretesa erariale che emerge dall'attività di controllo e non in corrispondenza della relativa riscossione, la quale, di contro, può avvenire, laddove si realizza, con un divario temporale rilevante. Questo determina annualmente la formazione di residui di riscossione che, nel corso degli anni, si sono accumulati nelle contabilità gestionali per importi rilevanti e che, per tale motivo, sono oggetto di una significativa svalutazione in sede di rendiconto – con la conseguente cancellazione dal bilancio - a partire dall'esercizio successivo a quello di formazione. Su tale presupposto, che qui si ritiene utile ribadire, si fonda, pertanto, la proposta normativa con l'obiettivo di fornire, già dalla previsione, una più prudente valutazione delle entrate erariali. L'effetto sarà, di conseguenza, quello di una contrazione delle risorse iscritte in bilancio ma a beneficio di una rappresentazione più realistica, ipotesi peraltro ritenuta auspicabile dalla stessa Corte. L'effetto si verificherà per il solo saldo netto da finanziare, non rilevando, invece, ai fini dell'indebitamento netto (il saldo contabile valido in ambito europeo), per il quale le entrate riscosse a mezzo ruoli sono già rilevate in termini di cassa.



Per quanto concerne l'evidenza in bilancio (consuntivo) delle somme rimaste da riscuotere e, quindi, anche dell'ammontare delle somme che lo Stato ha diritto a percepire, è ben specificato nelle norme di cui si propone l'adozione che tali informazioni continueranno ad essere presenti. Invero, proprio l'aver puntato l'attenzione sulla riscossione comporta necessariamente che sia noto e dettagliato l'ammontare dei crediti vantati dallo Stato. Laddove, invece, si prende in considerazione il bilancio nella sua fase previsionale, è ben noto a tutti che l'articolo 42 della legge n. 196 del 2009 intende mantenere il dualismo tra competenza e cassa. Tuttavia ciò non impedisce, in considerazione della prudenziale allocazione delle risorse in bilancio, di considerare una competenza diversa che non si fondi sulla previsione del diritto alla riscossione del credito ma su quello che si prevede di riscuotere.

Al fine di evidenziare l'ammontare dei crediti dovuti all'erario, si è scelto, pertanto, di non modificarne la disciplina vigente e, conseguentemente, di fornire adeguata rappresentazione contabile nel consuntivo, come risultante alla chiusura della effettiva gestione finanziaria di ciascun anno. Non viene meno, quindi, la determinazione e la rilevazione dell'accertamento giuridico. Non si tratta, inoltre, di una mera semplificazione gestionale; piuttosto, la nuova impostazione, con il corredo informativo che sarà mantenuto, richiede una maggiore attenzione alla formazione e alla riscossione dei residui, inclusi quelli da riscuotere, con una diversa e più puntuale registrazione a livello gestionale a beneficio delle scritture contabili.

Quanto all'allineamento temporale per l'adozione dei nuovi concetti di accertamento e impegno, nel rilevare una differente tempistica delle attività che, nel caso delle entrate, data la complessità, ha richiesto la costituzione di un apposito gruppo interistituzionale di lavoro, non è da escludersi l'avvio delle nuove disposizioni di entrata coerentemente all'entrata in vigore di quelle inerenti la spesa.

Da ultimo va evidenziato che questo nuovo concetto di accertamento qualificato è coerente sia con quanto previsto con il nuovo concetto di impegno di spesa, sia con la scelta operata dal legislatore con riferimento alla contabilità degli enti territoriali e non territoriali. In sostanza i bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche devono avere, per quanto riguarda la contabilità finanziaria (e non solo), la stessa definizione di impegno e accertamento anche per garantire coerenza nelle previsioni di entrata e di uscita relative ai trasferimenti tra gli stessi Enti.

Il **comma 1**, con l'innesco dell'articolo 21-bis nella legge 196 del 2009, introduce, quindi, la definizione di accertamento "qualificato", inteso con riferimento alle entrate inerenti a tutti i redditi, proventi e crediti di qualsiasi natura che lo Stato, avendone diritto, prevede di riscuotere nell'anno di riferimento. Stabilito altresì, che, per le entrate, quanto alla competenza, ai fini del bilancio di previsione si sostituisce il vigente concetto di accertamento e che, pertanto, ai fini dei risultati differenziali, nel quadro generale riassuntivo, si indicano le dotazioni risultanti dal nuovo concetto di accertamento "qualificato". Analogo riferimento è esteso, al **comma 2**, anche ai fini del conto del bilancio. *Al riguardo, si segnala la modifica apportata alla predetta definizione in relazione alle osservazioni della Corte dei conti. La formulazione iniziale della proposta, come condivisa nell'ambito del citato gruppo di lavoro, mirava, infatti, a rendere esplicita la connotazione di effettività delle riscossioni. Tuttavia, tale precisazione (riscossioni "effettive") lasciava intendere, nelle riflessioni della Corte, un discrimine tra "prevedibilità effettiva e prevedibilità non*



effettiva", quale elemento ai fini della collocazione o meno delle relative poste in bilancio, discrimine non voluto. Tale avverbio è stato, pertanto, eliminato.

Il **comma 3**, non essendo incisa la vigente disciplina generale relativa all'accertamento, dispone che nel rendiconto generale dello Stato sia data evidenza, per ogni unità di voto e per ogni unità elementare del bilancio dell'entrata, dell'ammontare delle entrate per le quali lo Stato ha diritto alla riscossione (sulla scorta, quindi, degli accertamenti 'amministrativi' definiti sulla base della vigente disciplina) e delle relative somme ancora rimaste da riscuotere. Anche in questo caso, *sulla scorta delle osservazioni della Corte dei conti, si segnala la modifica apportata alla formulazione iniziale, la quale prevedeva che nel conto del bilancio, ovvero in apposito allegato al conto del bilancio stesso, venisse data adeguata evidenza informativa, per ciascuna unità elementare del bilancio dell'entrata, dei crediti cui lo Stato ha diritto.* Fermo restando quanto sopra illustrato in merito all'adozione ai fini contabili della nozione di accertamento qualificato, nella nuova formulazione il riferimento più esteso al rendiconto generale consentirà di valutare la migliore rappresentazione contabile delle suddette voci, anche con particolare attenzione alla formazione e al regime contabile dei residui attivi, da esporre coerentemente nel conto del bilancio e nel conto del patrimonio, in uno o più specifici prospetti che potranno essere elaborati nel corso della sperimentazione di cui al successivo comma 4.

L'introduzione a regime della nuova disciplina è preceduta da un periodo di sperimentazione, previsto al **comma 4**. La sperimentazione sarà disciplinata da un apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 marzo 2018, mentre con successivo 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 disposizioni sull'accertamento qualificato acquistano efficacia. La sperimentazione si rende necessaria, tra le altre, anche ai fini della valutazione delle modifiche da apportare ai documenti contabili (inclusa la modalità di rappresentazione nel rendiconto generale dello Stato delle entrate per le quali lo Stato ha diritto alla riscossione e che non ha ancora riscosso), nonché dell'adeguamento dei sistemi informativi. *La Corte dei conti ha osservato, in merito alla sperimentazione, l'indeterminatezza circa la durata della medesima, e, di conseguenza, l'indeterminatezza dell'esercizio finanziario a partire dal quale entrano in vigore le nuove disposizioni.* Va rilevato, al riguardo, che la disciplina della sperimentazione è stata definita in analogia a quanto già disposto per l'adozione delle azioni di spesa. Inoltre, si è ritenuto preferibile procedere con il rinvio ad un DPCM per la fissazione dell'esercizio di entrata in vigore delle modifiche in esame, agli esiti della sperimentazione, anche al fine di evitare di disattendere un termine normativamente espresso proprio a seguito della sperimentazione medesima, nell'ambito della quale dovranno trovare esplicita applicazione aspetti di carattere prettamente operativo e di complessità tale da richiedere sviluppi informativi specifici. Successivamente al **comma 5**, è prevista la possibilità di apportare, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro la fine del periodo di sperimentazione, le necessarie modifiche al regolamento di contabilità di cui al regio decreto n. 827 del 1924, allo scopo di mantenere la coerenza del quadro giuridico in materia di entrate.

Infine al **comma 6**, si è reso necessario disciplinare l'applicazione sistematica e strutturata, anche in fase di



formazione delle previsioni di bilancio, di un modello di valutazione esteso a tutte le entrate iscritte a ruolo, tributarie e non tributarie.

A seguito degli approfondimenti svolti nel gruppo di lavoro, come detto, è emersa l'esigenza di prevedere un sistema di valutazione dei crediti erariali e del loro grado di riscuotibilità effettiva, con particolare riferimento alle somme iscritte a ruolo. Come già illustrato, nel bilancio dello Stato, infatti, la componente più rilevante dei residui attivi si riferisce alle entrate da ruoli accertate ma non riscosse (residui di riscossione), sia di natura tributaria, che di natura non tributaria. Se i residui di versamento (altra componente dei residui attivi che si determina qualora le somme siano accertate nonché riscosse ma, in tutto o in parte, non versate nelle casse erariali) si formano in relazione a fenomeni per lo più di carattere gestionale e, quindi, la differenza tra riscossione e versamento si ricompono nel breve periodo, i residui di riscossione costituiscono un fenomeno che ha valenza sostanziale sotto il profilo finanziario. Ciò in quanto la differenza tra accertamento e riscossione può essere in tutto o in parte ricomposta in un arco temporale più o meno lungo, ovvero non essere più recuperabile a causa dell'inesigibilità del credito.

Sinora, al fine di pervenire ad una più realistica rappresentazione della situazione creditoria dello Stato, in sede di Rendiconto generale l'ammontare dei residui di riscossione derivanti da obbligazioni tributarie (tributi, sanzioni e interessi) è oggetto di una valutazione, svolta dall'amministrazione economico-finanziaria e dall'agente della riscossione, sulla base delle caratteristiche dei crediti (tributo, debitore, vetustà del credito) e che comporta una sensibile riduzione degli stessi.

In tal modo, le modifiche al comma 3 dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 123 del 2011 permettono di adeguare il quadro normativo vigente in ordine alle valutazioni dell'agente della riscossione, fornite secondo le modalità, i criteri e i termini fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, in ordine al grado di esigibilità dei crediti allo stesso affidati con l'iscrizione a ruolo. Tale valutazione è effettuata attraverso un'analisi storico-statistica basata sull'andamento delle riscossioni degli anni precedenti, tenendo conto delle variabili più significative in ordine alla natura e alle caratteristiche del credito, nonché alla natura e allo stato giuridico del contribuente. In altre parole, il sistema è fondato sull'analisi della tipologia del credito e trae fondamento dal dato esperienziale in ordine ai volumi di riscossione che effettivamente è stato possibile conseguire in un dato arco temporale.



SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO INTEGRATIVO E CORRETTIVO DEL DECRETO LEGISLATIVO 12 MAGGIO 2016, N. 93 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.

RELAZIONE TECNICA

Lo schema di decreto legislativo contenente disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, nell'esercitare la facoltà prevista dal comma 7 dell'articolo 1 della legge 23 giugno 2014, n. 89, interviene su molti aspetti inerenti il bilancio, come il piano finanziario dei pagamenti, i criteri in deroga per l'assunzione di impegni nei casi di trasferimento di somme a pubbliche amministrazioni, l'utilizzo dei Ruoli di spesa fissa, la spesa gestita tramite i funzionari delegati, il sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, l'accertamento delle entrate, nonché modifiche ed abrogazioni di altre norme collegate.

Tali innovazioni non daranno origine ad ulteriori oneri rispetto a quelli prefigurati con il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, illustrati in sede di relazione tecnica al citato provvedimento.

Premesso quanto sopra, si conferma la tabella degli oneri a suo tempo inclusa nella Relazione Tecnica del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, che si riporta di seguito:

Tipologie di risorse finanziarie	Attività (Articolo)	2016	2017	2018	Totale oneri Triennio 2016-2018	A decorrere dal 2019
CONTO CAPITALE	Piano finanziario dei pagamenti - Crenoprogramma (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

La validità della presente relazione tecnica è riferita ai dati relativi per gli esercizi dal 2016 al 2018, ai sensi dell'articolo 1, comma 1, della legge 12 giugno 2009, n. 196 ha scadenza 31/12/2018.

92 POSITIVO

14 DIC. 2017

LEMMARINO

Il Responsabile Generale dello Stato



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
Ufficio di Coordinamento Legislativo
10122 Roma
17 DIC. 2017
Prot. n. 5460

CORTE DEI CONTI



0001008-07/12/2017-SSRRI-0038-P

Al Ministero dell'Economia e delle Finanze

Ufficio di Coordinamento Legislativo –

Via XX Settembre 37

ROMA

alla c.a. C. Francesca Quadri

Oggetto. Richiesta di parere su:

n. 392/D – Schema di decreto legislativo integrativo e correttivo del 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.

Si trasmette, in allegato, copia conforme all'originale del p. n. 3/2017/Cons. reso dalla Corte dei conti a Sezioni riunite nell'Adunanza del 6 dicembre 2017.

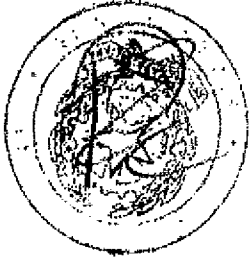
Il Direttore della Segreteria
Pietro Montibello
(dott. Pietro Montibello)





N. 3/2017/Cons.

Corte dei Conti



A

SEZIONI RIUNITE

Nell'adunanza del 6 dicembre 2017

f
n
my

OGGETTO: *parere sullo schema di decreto legislativo integrativo e correttivo del 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.*

Vista la nota n. 16302 del 27 novembre 2017, dell'Ufficio del coordinamento legislativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la quale è stato chiesto il parere della Corte dei conti sullo schema di decreto legislativo in oggetto indicato;

Visto il decreto n. 183 del 29 novembre 2017 con il quale 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 Paolo Luigi REBECCHI ;



Esaminati gli atti e uditi i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze Gianfranco TANZI, Mauro D'AMICO, Giampiero RICCARDI, Laura COTTERLI, Federico NUSPERLI, Domenico SCOTTI, ed i relatori Marco PIERONI, Clemente FORTE, Giuseppe Maria MEZZAPESA

uf

Premesso

sn
E' stato trasmesso alla Corte dei conti ai fini del prescritto parere lo schema di decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, emanato in 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.

pu

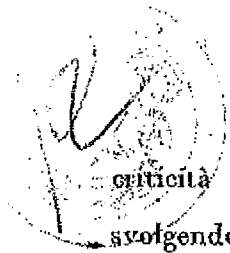
Con il decreto legislativo in commento si dà attuazione all'articolo 1, comma 7 della legge n. 89 del 2014, così come modificato dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244, che prevede la possibilità di adottare, entro il 16 dicembre 2017, le necessarie modifiche ed integrazioni al citato decreto legislativo n. 93 del 2016.

Queste Sezioni Riunite, in sede consultiva, hanno espresso il parere n. 1 del 14 marzo 2016 sullo schema di decreto tradottosi poi nel decreto legislativo n.93 del 2016, di cui l'atto in esame rappresenta l'integrazione e la correzione.

Considerato

Nel merito, l'obiettivo dello schema di decreto è quello di inserire nel sistema della legislazione vigente ulteriori disposizioni (anche di dettaglio) in connessione al potenziamento della cassa di cui all'art.34 della legge n.196 del 2009, anche a seguito delle





criticità che si starebbero evidenziando nel corso della sperimentazione che si sta svolgendo al riguardo.

Si viene a creare così una situazione in cui la medesima sperimentazione soggiace a due normative diverse.

lf

In linea generale va riconosciuto che alcune norme di cui allo schema di decreto, soprattutto per quanto attiene alla materia dei funzionari delegati, sembrerebbero in qualche modo collegate al tema del potenziamento della cassa, contribuendo a rendere più armonico il sistema nel suo complesso. Comunque, per la parte relativa alle norme strettamente funzionali alla sperimentazione, non vi sono profili problematici, almeno per gli aspetti generali qui esaminati.

gr

Diversa considerazione va svolta per quelle norme che si pongono al di fuori del nesso strumentale tra sperimentazione e normativa di base. Per queste disposizioni, in alcuni casi, si assiste ad una interpretazione sistematica che ben sembra travalicare le finalità dello schema di decreto (è il caso dell'art.1, in tema di superamento del principio di annualità del bilancio), mentre, in altri casi, si innova profondamente la legge di contabilità (ad es. con l'art.8, che introduce il principio dell'accertamento qualificato) ed in altri casi ancora si disciplinano istituti che non sembrano inserirsi nel contesto normativo qui in discussione (può essere il caso dell'art. 4, in tema di ricognizione delle gestioni fuori bilancio).

gr

Prima di passare all'esame delle singole norme, si ribadiscono in linea generale le esigenze ed i rilievi espressi da questa Corte nel richiamato parere n. 1 del 2016 riferito allo schema di decreto tradottosi poi nel decreto legislativo n.93 del 2016, di cui il presente schema rappresenta l'integrazione e la correzione.





Premesse al Decreto

Andrebbe inserito, fra i Visti il riferimento all'articolo 1, comma 7 della legge 23 giugno 2014, n. 89, come modificato dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 di conversione del decreto legge 30 dicembre 2016, n. 244.

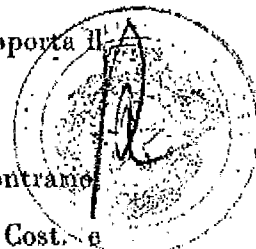
Articolato

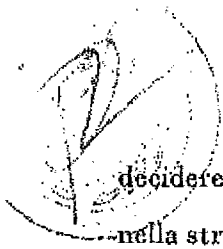
Art.1

L'art.1 riguarda un principio di estremo rilievo nella contabilità pubblica, quello dell'annualità. Tenendo conto delle "mutate esigenze gestionali derivanti dal nuovo concetto di impegno di spesa e dalle modalità di imputazione in bilancio dei connessi effetti finanziari", come recita la relazione illustrativa allo schema di decreto in titolo, viene soppresso, all'art. 20, comma 1, della legge n.196 del 2019 e successive integrazioni e modificazioni, il riferimento al bilancio annuale quale oggetto della gestione.

Al comma 3 dell'art. 21, conseguentemente, viene soppresso, per il disegno di legge di bilancio, il riferimento, per ciascun programma, alle entrate che si prevede di accertare ed incassare nonché alle spese che si prevede di impegnare e pagare per l'anno di riferimento del bilancio di previsione. E' previsto il richiamo agli anni cui si rapporta il bilancio, presumibilmente in termini di triennio.

Si tratta di una innovazione su cui la Corte esprime un orientamento contrario, giacché il criterio dell'annualità è previsto dal quarto comma dell'art.81 Cost. e rappresenta un principio inderogabile della contabilità pubblica. In base ad una interpretazione anche solo letterale della novella si porrebbero altrimenti le premesse per una sorta di triennializzazione del bilancio, che oltre tutto non trova riscontro né storicamente né in epoca contemporanea con alcun ordinamento comparabile e con la stessa struttura dei conti della finanza pubblica prevista in sede di Unione Europea per i singoli Stati aderenti. Costituisce infatti diritto-dovere di ogni ordinamento pubblico esporre e vedere approvati annualmente i dati di bilancio, perché sia la collettività a





decidere le modalità di gestione delle risorse che da essa provengono nell'ammontare e nella struttura da essa stessa determinati.

af

in

Va aggiunto poi che il criterio dell'annualità è strettamente collegato al terzo comma del predetto art.81 Cost., relativo all'obbligo di copertura finanziaria, che in tanto può considerarsi assolto in forme adeguate in quanto non risulti alterato, a seguito della nuova decisione di spesa, l'equilibrio relativo ad ogni singolo esercizio del bilancio approvato. Costituisce anche in questo caso principio irrinunciabile la trasparenza nei confronti della collettività circa l'impatto del nuovo onere e della relativa compensazione per ogni singolo esercizio.

Rm

Non può essere peraltro condivisa neanche la motivazione della novella, nei termini prima riportati.

Lo sdoppiamento tra momento dell'assunzione dell'impegno e momento della relativa esigibilità, infatti, non esclude, ma anzi continua ad implicare il riferimento in termini stringenti al singolo esercizio annuale, non risultando dunque contraddittorio rispetto a tale vincolo, cui rimane indissolubilmente collegato. Il momento dell'assunzione dell'impegno continua a rappresentare dunque un'operazione contabile da riferire ad un singolo esercizio, così come la successiva decisione in termini di esigibilità e la conseguente fase del pagamento. Lo stesso può essere sostenuto per le fasi dell'entrata.

Né va sottaciuto, più in generale, il rischio che la soppressione del riferimento all'esercizio annuale proposto nello schema di decreto, unitamente all'espandersi dei confini e dell'ampiezza della flessibilità in termini sia di competenza che di cassa, almeno come strumento potenziale sia di formazione del bilancio che di gestione durante l'anno (rispettivamente, artt.23 e 33 della legge 196 del 2019 richiamata), possa dar luogo ad una tendenza volta a rendere la gestione medesima sempre più elastica e calibrata prioritariamente su esigenze interne dell'amministrazione, con affievolimento della trasparenza circa le singole operazioni contabili e della pregnanza del momento dell'autorizzazione specifica con legge.

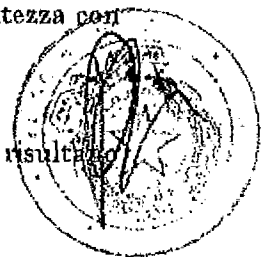




Notevoli sono infatti le potenzialità in termini di flessibilità a disposizione delle amministrazioni dello Stato in fase di formazione del bilancio. A seguito della novella del 2016 alla legge di contabilità, oltre alla (ampliata) flessibilità verticale (nell'esercizio) con vincolo compensativo, in materia di spesa la flessibilità orizzontale (ugualmente con vincolo compensativo) tra esercizi diversi appare particolarmente ampia riguardando sia la competenza in via autonoma sia la competenza e la cassa per tener conto del piano finanziario dei pagamenti. A ciò si aggiungano le diverse potenzialità operative in termini di rimodulazioni non compensative dei fattori legislativi per la spesa sia corrente che in conto capitale nonché di rimodulazioni orizzontali delle leggi pluriennali di spesa in c/o anche permanenti sempre per tener conto del piano finanziario dei pagamenti (senza carattere compensativo). Inoltre, sono da ricordare le numerose possibilità di reiscrizione di somme non impegnate di leggi pluriennali in conto capitale per esigenze di cassa e senza il vincolo della compensatività, di reiscrizione in competenza di stanziamenti in conto capitale non impegnati, di reiscrizione dei residui perenti nonché di reiscrizione dei residui in conto capitale afferenti all'esercizio scaduto ed infine di reiscrizione in appositi fondi dei residui perenti eliminati.

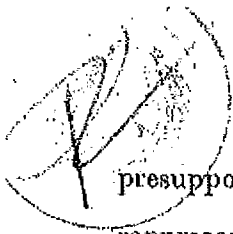
In base ai documenti di bilancio per il 2018 e connesso triennio 2018-2020 forniti dal Governo al Parlamento, di tali movimentazioni contabili si ha peraltro contezza con carattere estremamente sintetico.

Anche per le riassegnazioni delle entrate (ex art. 23, comma I-bis) non risultano informazioni riferite al dato analitico.



Ciò induce a ritenere ancor di più invalicabile il vincolo dell'esatta imputazione al singolo esercizio annuale di ogni singolo atto contabile e l'evidenziazione dell'ammontare complessivo nella legge annuale di bilancio.

Un'eventuale, mancata considerazione di tali complessive necessità rischia poi di ripercuotersi sull'attendibilità della stessa rendicontazione, in ordine al cui presidio di regolarità la Corte è chiamata a svolgere un ruolo esclusivo ai sensi dell'art.100, comma 2, Cost., ai fini della doverosa informazione al Parlamento esercizio per esercizio. Ed il



presupposto di un puntuale adempimento di tale dovere costituzionale non può che essere rappresentato da un'esatta imputazione per singolo anno di tutte le movimentazioni contabili.

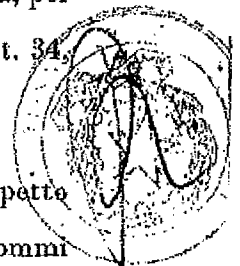
Art. 2

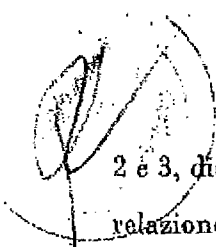
L'articolo 2, apportando variazioni al d.lgs. 12 maggio 2016, n. 93, al comma 1, modifica, in parti diverse, l'art. 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 -- la cui rubrica reca "Impegno e pagamento" -- intende armonizzare la procedura della spesa con il principio della "competenza potenziata", evidenziando lo sdoppiamento tra l'assunzione dell'impegno e il momento del pagamento; sicché, la nuova disciplina, prevede, ora, che "La competenza finanziaria è assicurata sin dal momento dell'assunzione dell'impegno oltre che in termini di competenza, per tutti gli anni in cui è imputata la spesa in bilancio, anche in termini di cassa [...]". Come è noto, infatti, le previsioni di bilancio, sulla base del citato art. 34 della legge n. 196 evidenziano tre diversi momenti in cui snoda la fase della spesa e cioè le previsioni: a) di impegno; b) di esigibilità in relazione all'anno in cui diviene esigibile l'obbligazione giuridicamente perfezionata; c) di pagamento.

Il secondo periodo dell'art. 2, comma, 1, prevede, altresì, in modo plausibile, un'eccezione all'assunzione dell'impegno [come noto, incentrata sul ricorrere di quattro presupposti: a) ragione del debito; b) importo da pagare; c) esercizio finanziario su cui grava la prevista scadenza del pagamento; d) soggetto creditore] per il caso dei trasferimenti di somme ad amministrazioni pubbliche, rendendo non necessaria l'indicazione degli elementi sub c) e d), e cioè l'indicazione dell'esercizio finanziario su cui grava la prevista scadenza del pagamento e del soggetto creditore; ciò in quanto detti elementi sono individuati all'esito dell'iter procedurale normativamente disciplinato.

Con specifico riferimento alla formulazione dell'art.2, comma 1, si segnala, per maggiore chiarezza, che la parola "articolo" contenuta nel secondo periodo dell'art. 34, comma 2, riformulato, va sostituita dalla parola "comma".

Sempre nell'intento di armonizzare le vigenti procedure contabili rispetto all'esigenza del rafforzamento del bilancio riferito alla cassa, l'articolo in esame, ai commi





2 e 3, disciplina la c.d. "spesa delegata" (che si distingue dalla "spesa diretta"), anche in relazione al programmato passaggio, a far data dall'esercizio 2019, dal regime delle contabilità speciale a quella della contabilità ordinaria.

Uf

Le nuove regole prevedono che l'Amministrazione ministeriale di riferimento, nel caso di spesa da demandarsi a funzionari o commissari delegati, provveda ad assumere "impegni di spesa delegata". In tal caso l'impegno potrà essere assunto, nei limiti dello stanziamento, al ricorrere dei primi tre predetti elementi costitutivi, e cioè: a) la ragione del debito, b) l'importo da pagare, c) l'indicazione dell'esercizio finanziario su cui grava la prevista scadenza del pagamento, con esclusione dell'indicazione del soggetto creditore.

fr

Su detto impegno di spesa delegata, l'Amministrazione di riferimento potrà disporre una o più "aperture di credito" o "ordini di accreditamento", la cui disponibilità, in considerazione delle esigenze della gestione, potrà formare oggetto - su richiesta dei funzionari delegati responsabili - di riduzione, per rientrare nuovamente nella disponibilità dell'Amministrazione, la quale potrà: a) effettuare un accreditamento nel medesimo esercizio finanziario in favore di altri funzionari delegati a valere sul medesimo impegno di spesa delegata; b) disporre un "disimpegno" ed, eventualmente, un nuovo e diverso impegno di spesa delegata.

my

Nell'ipotesi di mancato utilizzo di quota parte dell'impegno di spesa delegata per mancanza di corrispondenza con l'ammontare degli ordini di accreditamento, la relativa somma, in quanto non utilizzata, andrà in economia; diversamente, se le risorse finanziarie assegnate ai funzionari delegati con l'ordine di accreditamento non dovessero rimanere, al termine dell'esercizio, utilizzate, costituiranno residui di spesa tanto nell'ipotesi di individuazione del creditore e cioè nel caso di obbligazione giuridicamente perfezionata non ancora pagata, tanto nell'ipotesi in cui detta ultima fase dell'impegno giuridico non sia ancora maturata.

Pertanto, il mancato pagamento a fine esercizio di somme oggetto di impegno potrà corrispondere a due situazioni: a) obbligazioni giuridicamente perfezionate, non ancora pagate; b) somme oggetto di ordine di accreditamento libere da obbligazioni.





Il trattamento indifferenziato di queste due situazioni risponde all'esigenza di espungere dall'ordinamento la procedura del "trasporto", disciplinata dall'art. 61-bis del generale del r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, allo scopo di razionalizzare e semplificare la gestione delle risorse assegnate ai funzionari delegati.

Eccezione alla previa emissione del relativo ordine di accreditamento è costituita dall'avvio delle procedure di spesa per l'acquisizione di forniture, servizi e lavori: in questo caso, il funzionario delegato avrà comunque facoltà di operare prima dell'apertura di credito ma dietro, comunque, l'autorizzazione dell'Amministrazione di riferimento.

CF


Il comma 3 dell'articolo 2 in commento, introducendo il comma 7-bis al citato art. 34 della legge n. 196 del 2009, prevede che il piano finanziario dei pagamenti connessi alla spesa demandata ai funzionari delegati sia aggiornato a cura del dirigente responsabile sulla base dell'interlocuzione con i medesimi funzionari delegati nei confronti dei quali sia stato emesso un ordine di accreditamento; ciò allo scopo, stante la nota divaricazione tra risorse scarse e bisogni crescenti, di rendere prontamente utilizzabili risorse finanziarie ancora disponibili.

fr

me

Per ragioni di semplificazione gestionale e alla luce delle nuove illustrate procedure, vengono abrogate, ad opera del successivo art. 7 del provvedimento all'esame, le seguenti disposizioni: a) art. 59, che pone l'obbligo per l'amministrazione di non disporre, sullo stesso capitolo, aperture di credito a favore di un funzionario delegato, quando la somma già utilizzata di ciascun accreditamento non abbia raggiunto la metà dell'importo accreditato (rimanendo fermo che il funzionario delegato potrà pagare su un ordine di accreditamento di un determinato capitolo solo quando abbia interamente utilizzato il precedente); b) art. 59-bis, secondo comma, che disciplina le situazioni relative alla rimanenza di importi non superiori alle lire 10.000 su singoli ordini di accreditamento; c) art. 60, primo e secondo comma, r.d. 2440/1923, che disciplinano i riscontri di controllo interno; d) art. 61-bis, e cioè il trasporto degli ordini di accreditamento.





Il comma 4 dell'art. 2 sostituisce il primo periodo del comma 7 dell'art. 34 citato, indicando che la predisposizione del piano finanziario dei pagamenti è effettuata al fine di garantire una corretta programmazione dell'utilizzo degli stanziamenti di cassa del bilancio statale ed inoltre inserisce un ulteriore periodo alla fine del predetto comma 7 dell'art. 34, in base al quale il dirigente responsabile della gestione ha l'obbligo di aggiornare il piano finanziario dei pagamenti con riferimento alle unità elementari di bilancio di propria pertinenza, almeno con cadenza mensile, anche in assenza di nuovi impegni e, in ogni caso, in relazione a provvedimenti di variazione di bilancio adottati ai sensi della normativa vigente in tema di flessibilità di gestione. In tal modo, vengono introdotte nuove regole per l'aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti volte a rendere più stringente e tempestivo l'adeguamento del oronoprogramma alla realtà gestionale in divenire.

F
N

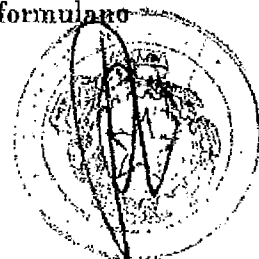
Il comma 5, introduce, poi, nell'art. 34, il comma 8-bis, prevede un diritto di prioritario pagamento e cioè quello dei creditori individuati dai provvedimenti di avanzamento lavori ovvero dalle fatture regolarmente emesse.

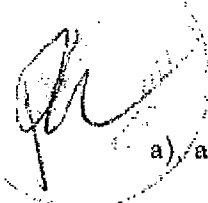
M

Infine, i commi 7 ed 8 rendono non più utilizzabile lo strumento dei ruoli di spesa fissa cartacei quale mezzo di pagamento, stabilendo nel novellato comma 12 dell'art. 34 che le spese relativi a fitti, censi, canoni e livelli siano pagate mediante mandati informatici. Si regolamenta, poi, con norma di legge l'attuale modalità di pagamento utilizzato per le pensioni nonché per le competenze fisse ed accessorie al personale dello Stato mediante ordini collettivi di pagamento in forma dematerializzata; viene anche stabilito, in modo espreso, che le altre spese di importo e scadenza fissi ed accertati siano pagate mediante ruoli di spesa fissa.

Va qui rimarcato che l'art. 5 del provvedimento all'esame, al comma 4, introduce, all'art. 275 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, dopo la lettera c), la seguente lettera c-bis: e cioè i "residui di impegno di spesa delegata".

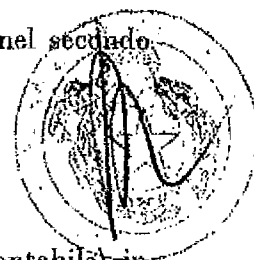
In relazione alla descritta nuova disciplina della c.d. spesa delegata si formulano le seguenti osservazioni:

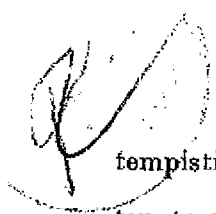


- 
- a) anche in considerazione della possibile confusione terminologica, sarebbe auspicabile sostituire la locuzione “impegni di spesa delegata” con quella di “accantonamenti di spesa delegata”, poiché, alla luce della nuova normativa, le disponibilità “impegnate” in funzione dell’effettuazione della spesa delegata non costituiscono un impegno in senso giuridico bensì un accantonamento contabile, sia pure con il vincolo della indisponibilità delle risorse, appunto, “impegnate”, salva, come si è visto, l’operazione di “disimpegno” delle medesime risorse finanziarie;
- b) pur tenendo conto dell’esigenza di introdurre nuove modalità contabili di flessibilità gestionale della spesa delegata, non si concorda con l’ipotesi di portare a “residui di impegno di spesa delegata”, le risorse finanziarie presenti sull’ordine di accreditamento non correlate ad impegni di spesa rimaste da pagare e dunque ancora “libere” sull’ordine medesimo, in quanto anche tale misura incide, affievolendolo, sul principio dell’annualità del bilancio;
- c) considerando la portata delle norme che accentuano le responsabilità gestionali dei dirigenti dell’Amministrazione di riferimento circa la migliore allocazione delle risorse destinate alla spesa delegata, si riterrrebbe plausibile sottoporre un riscontrato inadempimento di detti obblighi alle medesime sanzioni già contemplate nel comma 10 dell’art. 34 in caso di mancata ottemperanza agli obblighi descritti nei commi 7, 8 e 9 del medesimo art. 34;
- d) per ragioni sistematiche, sarebbe utile, riportare anche nell’art. 34-bis della legge n. 196 del 2009, un riferimento espresso alla nuova tipologia di economie di spesa delegata di cui al comma 2-bis, art. 2 del provvedimento all’esame;
- e) si evidenzia l’esigenza di sostituire la parola “articolo” contenuta nel secondo periodo dell’art. 34, comma 2, riformulato, con la parola “comma”.


Art. 3

L’articolo 3 (Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile), in specie nella parte in cui aggiunge l’art. 13-bis al d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123, introduce disposizioni di dettaglio intese a colmare lacune normative lasciate aperte dall’originaria formulazione del d.lgs. n. 123 del 2011, prevedendo misure di razionalizzazione e







tempistiche per la rendicontazione dei pagamenti effettuati tramite il sistema NoiPA, tenuto conto che le norme procedurali di controllo successivo di cui al citato d.lgs. n. 123 si attagliano specificatamente ai controlli successivi sui rendiconti dei funzionari delegati e non anche alle operazioni di pagamento delle competenze fisse ed accessorio del personale.



Si tratta di una disciplina che non può dirsi in contrasto con gli artt. 286 e 288 del r.d. 23 maggio 1924, n. 827, poiché sebbene non esplicitamente abrogati devono ritenersi oramai desueti in considerazione dell'operare del nuovo sistema di pagamenti stipendiali NoiPA e delle procedure di spesa informatizzata di cui al d.P.R. 20 aprile 1994, n. 367.



Si segnalano, tra le disposizioni più significative: a) la sostituzione del comma 5 dell'art. 3, d.lgs. n. 123 del 2011, che prevede per particolari tipologie di spese effettuate da commissari delegati, commissari straordinari o funzionari delegati nonché per i pagamenti effettuati ai sensi dell'art. 11, comma 1, lettera e-bis, oltre alla rendicontazione, controlli di tipo concomitante, secondo criteri e modalità da definirsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze; b) la provizione dell'art. 13-bis, comma 3, del d.lgs. n. 123, in base al quale, "in caso di mancata presentazione della rendicontazione nel termine previsto, l'ufficio di controllo diffida il responsabile dell'inadempienza, assegnando un termine per la presentazione, e ne informa l'amministrazione centrale di appartenenza, anche ai fini dell'applicazione di quanto disposti dal comma 8 dell'art. 14 (per l'irrogazione di eventuali responsabilità amministrativo-contabili e disciplinari), nonché la Corte dei conti"; c) l'introduzione del comma 5 all'art. 14-bis del d.lgs. n. 123, secondo il quale, in caso di mancato recupero da parte delle Amministrazioni (di somme indebitamente corrisposte dal personale in termini di pagamenti di competenze fisse e accessorie) o nel caso in cui le controdeduzioni rese non siano idonee a superare le osservazioni formulate dalle amministrazioni titolari della spesa le quali ritengano di non conformarsi alle osservazioni di regolarità amministrativa e contabile, l'ufficio di controllo del Ministero dell'economia e delle finanze trasmette al competente ufficio della Corte dei





conti la rendicontazione corredata dalle osservazioni e da ogni altra documentazione in suo possesso.

Art. 4

Con riferimento all'art. 4, è da apprezzare la previsione della cadenza triennale della ricognizione delle gestioni fuori bilancio, novità rispetto alla precedente previsione di ricognizione disposta dall'art. 93, comma 8, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Art. 5

Quanto all'art. 5, che introduce disposizioni in materia di spesa delegata e assegnazione fondi agli Uffici periferici, valgono le considerazioni espresse in tema della spesa delegata prevista dall'art. 2, segnatamente con riferimento alla nuova fattispecie di residuo passivo.

Si evidenzia poi che, in coerenza con la nuova disciplina in materia di spesa delegata viene abrogato il vigente limite finanziario già stabilito dall'art. 9, comma 3, del d.P.R. n. 367 del 1994, in 2.500 milioni di lire.

I commi 2 e 3 dell'art. 5 inglobano nell'art. 34-*quater* della legge n. 196 del 2009 le disposizioni della legge 17 agosto 1960, n. 908 (che vengono conseguentemente abrogate), in modo da rendere più sistematica la regolamentazione delle assegnazioni dei fondi agli uffici periferici delle amministrazioni statali.


Art. 6


L'articolo 6, si pone in linea con l'esigenza di consentire una maggiore flessibilità e tempestività nell'erogazione delle risorse spettanti di soggetti ed enti pubblici in coerenza con i pagamenti da effettuare in base al cronoprogramma (art. 23 della legge n. 196 del 2009).

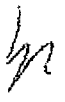
Art. 7


L'articolo 7 prevede abrogazioni coerenti con i precedenti interventi normativi. In primo luogo interviene sul Regio Decreto 18 novembre 1923, n. 2440, abrogando gli



 articoli 59, 59-bis, secondo comma, 60, primo e secondo comma e 61-bis, come evidenziato nel commento agli articoli precedenti.

 Sono altresì abrogati i commi 10, 11 e 12 dell'articolo 6 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, ovvero le disposizioni relative al piano finanziario dei pagamenti, emanate nelle more del riordino della disciplina della gestione del bilancio dello Stato, ma allo stato inserite nella legge di contabilità con l'articolo 3 del D. lgs n. 93/2016.

 Si coordina con l'introduzione del piano finanziario dei pagamenti l'abrogazione dell'articolo 60, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n.112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, eliminando in tal modo l'accantonamento dei dodicesimi dello stanziamento di bilancio, ormai superato.

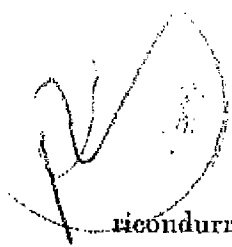
 E' definita, invece, in relazione illustrativa quale norma di *drafting*, ma assume più che altro una funzione di interpretazione autentica, la norma con cui si precisa che i richiami ai capitoli di bilancio nell'ambito del Decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93 devono intendersi, se non già indicato, alle unità elementari di bilancio.

I commi 5 e 6 dello stesso articolo 7, infine, mirano a sopperire alle mancanze, in termini di risorse umane, evidenziate in sede di sperimentazione, prevedendo, da un lato, il reperimento di professionalità e competenze non già disponibili presso le amministrazioni interessate, dall'altro incentivi al contributo offerto del personale già disponibile. Si autorizza quindi l'assunzione, a tempo determinato, di unità di personale da reperire presso le graduatorie esistenti o mediante apposite procedure di reclutamento, nonché l'utilizzo di risorse dell'Unione Europea per incrementare quelle relative allo straordinario, anche in deroga a quanto disposto dal Decreto del presidente del Consiglio dei Ministri emanato in attuazione dell'articolo 12 del D.P.R. 25 giugno 1983, n.344, nonché per incentivare la produttività del personale direttamente coinvolto.

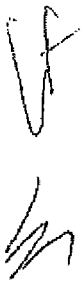
Art. 3

Con l'articolo 8 il correttivo mette mano alle disposizioni in materia di entrate introducendo un nuovo articolo 8-ter del D. Lgs. n. 93 del 2016.






Da un punto di vista formale, va positivamente considerato l'intento di ricondurre a una fonte legislativa primaria una parte di disciplina, quella appunto relativa alla rappresentazione delle entrate, che l'art 4 del decreto legislativo n. 93 del 2016 - norma peraltro non incisa dal "correttivo" e rispetto alla quale sarebbe invece opportuno un coordinamento - come già rilevato nel parere n. 1 del 2016 di queste S.S.RR, si è limitato a rinviare ad un emanando regolamento.



Con il provvedimento in esame, invece, si interviene, anche per ragioni sistematiche, ed in parallelo con quanto già attuato dal D. Lgs. n. 93 del 2016 per la nozione di impegno, direttamente sulla legge n. 196 del 2009, inserendo un nuovo articolo 8-ter allo stesso decreto legislativo, che a sua volta introduce un nuovo articolo 21 - bis a detta legge, riguardante l'accertamento delle entrate.

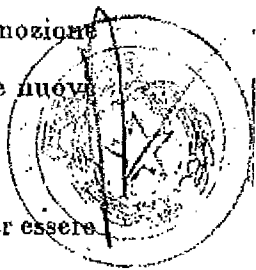






Resta, invece, demandata al già richiamato emanando regolamento, la disciplina della formazione e del regime contabile dei residui attivi, cui, tuttavia, pure fa riferimento la delega ((art. 1, lettera a) dell'art. 42, comma 1, della legge n. 196 del 2006)), e nonostante l'incidenza diretta sulla formazione dei residui attivi della nuova disciplina introdotta in tema di accertamento, come di seguito evidenziato.

Nel merito, si introduce una nuova nozione di "accertamento qualificato" che fa riferimento ad "entrate inerenti a tutti i redditi, proventi e crediti di qualsiasi natura che lo Stato, avendone diritto, prevede di riscuotere effettivamente nell'anno di riferimento".

Per quanto la denominazione di accertamento "qualificato" sembri essere una scelta semantica assunta in relazione, quale termine di riferimento, alla nozione tradizionale di accertamento, quest'ultima risulta quasi del tutto superata dalle nuove disposizioni.

Si prevede, infatti, che sia la nozione di accertamento qualificato a dover essere utilizzata, tanto per la costruzione del bilancio preventivo, quanto per la rappresentazione delle risultanze contabili nel rendiconto generale dello Stato. Si precisa infatti che, in sede di bilancio di previsione di cui all'art. 21, comma 3, lettera b), l'ammontare delle entrate



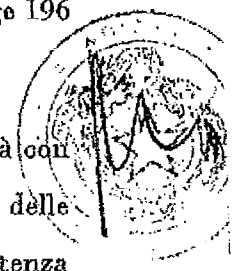



che si prevede di accertare deve riferirsi a questa nozione di accertamento qualificato, dunque alle risorse che si prevedono di riscuotere effettivamente nell'anno di riferimento; analogo riferimento è esteso anche ai fini del conto del bilancio ove si prevede di modificare la lettera a) del comma 2 dell'art. 36 della legge n. 196 del 2009, in modo che il conto del bilancio faccia riferimento alle "entrate di competenza dell'anno, accertate ai sensi dell'articolo 21-bis, versate e rimaste da versare". Anche i risultati differenziali nel quadro generale riassuntivo di cui all'art. 25, comma 7, si dispone debbano tener conto per le entrate, quanto alla competenza, delle dotazioni risultanti dall'accertamento qualificato.

Il comma 4 del nuovo art. 21 - bis precisa, invece, che resta ferma la vigente disciplina generale relativa all'accertamento e agli obblighi di registrazione delle entrate nonché alla cura della riscossione. La nozione di accertamento ordinario, dunque, fondata esclusivamente sull'esistenza del diritto di credito indipendentemente dal suo grado di riscuotibilità, resta quale oggetto di rilevazione contabile, sebbene non ai fini del bilancio di previsione. Si prevede, in particolare, che nel conto del bilancio, ovvero in apposito allegato al conto del bilancio stesso, sia data evidenza dell'ammontare delle entrate per le quali lo Stato ha diritto alla riscossione e delle relative somme ancora rimaste da riscuotere, con evidenza dell'esercizio in cui è avvenuto l'accertamento (se nello stesso o in annualità anteriori).

Nel nuovo assetto, dunque, è l'accertamento qualificato a dare la dimensione delle entrate effettivamente attese e sulle quali può essere correlata la misura della spesa, nonché ad incidere sui saldi differenziali. A quest'ultimo riguardo, va osservato come l'impatto sui saldi possa essere di rilievo non trascurabile, qualora il passaggio alla previsione dell'entrata riferita alla riscossione non sia immediatamente e correttamente correlato, nella previsione di bilancio, ad omologa operazione sul fronte delle spese, con riferimento alla nozione dell'impegno esigibile di cui all'art. 34, comma 2, della legge 196 del 2009, oggetto di sperimentazione.


Si segnala, pertanto, la necessità di una attenta riflessione sulle modalità con cui, dal lato delle spese, l'attuazione del principio dell'imputazione in bilancio delle obbligazioni negli esercizi in cui le stesse siano esigibili (proprio della competenza






finanziaria "potenziata") e, dal lato delle entrate, l'introduzione dell'"accertamento qualificato", possano tradursi in una pluralità di saldi differenziali (a seconda del criterio di riferimento assunto), tenendo anche conto del relativo effetto in termini quantitativi.

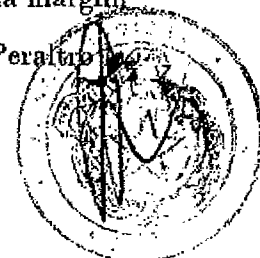
Con particolare riguardo alla disciplina in esame, dunque, anche a questi ultimi fini si evidenzia come la stessa - per quanto mossa dal fine di soddisfare l'esigenza di iscrivere in bilancio risorse sulle quali poter fare ragionevolmente conto per poter allocare la spesa - finisca per stravolgere il concetto stesso di competenza che per ragioni sistematiche e anche in ossequio ai principi della delega deve preservarsi (l'art. 42, comma 1, della legge n. 196 del 2009, riferendosi "al potenziamento della funzione del bilancio di cassa, ferma rimanendo la redazione anche in termini di competenza", indica chiaramente la necessità di mantenere distinte le due contabilità, dando, in ogni caso, a ciascuna rispettiva evidenza contabile).

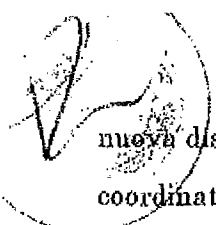


Si sottolinea pertanto la necessità che l'ammontare delle entrate per le quali lo Stato ha diritto continuo ad avere piena evidenza ed ad essere oggetto di approvazione parlamentare, tanto in sede di bilancio di previsione, quanto nel conto del bilancio, non dunque in allegato a quest'ultimo (possibilità considerata al comma 3 dell'art. 8 - ter del D.lgs. n. 93 del 2016).



A quest'ultimo riguardo, va anche in particolare rilevato il riferimento, nel conto del bilancio, fra le entrate di competenza dell'anno (art. 36, comma 2, lettera a) della legge n. 196 del 2009), a quelle "accertate ai sensi dell'articolo 21-bis, versate e rimaste da versare", in luogo di quelle "accertate, riscosse o rimaste da riscuotere". Alla commistione fra competenza e riscossione operata dalla nozione di "accertamento qualificato", cui si rinvia, va infatti ad aggiungersi l'eliminazione dal conto del bilancio di qualsiasi necessario riferimento alle somme rimaste da riscuotere. Sembra dunque alludersi ad una totale corrispondenza fra le entrate previste in bilancio ed il totale delle somme riscosse, ipotesi auspicabile, ma non realistica (per quanto si auspichino miglioramenti al riguardo con le novità introdotte con l'art. 5-ter al D.lgs. 93 del 2016, di cui *infra*), e che lascia margini non definiti in merito alla formazione e al regime contabile dei residui attivi. Peraltro





nuova disposizione, ove fa riferimento alle entrate versate e rimaste da versare, andrebbe coordinata con la lettera d) del medesimo comma.

In ogni caso, perplessità si muovono con riguardo alla definizione stessa di “accertamento qualificato” che sovrappone al requisito dell’accertamento proprio, ovvero, la sussistenza del diritto al credito, quello della “prevedibile riscossione” nell’anno di riferimento, una nozione priva dei requisiti di certezza necessari, considerata la rilevanza della stessa ai fini della collocazione o meno nelle poste in bilancio. Né, in tal senso, è di ausilio l’avverbio “effettivamente”, inserito al comma 1 del nuovo art. 21 - bis, con riferimento alle entrate che si prevede di riscuotere, il quale, al contrario, lasciando intendere una possibile distinzione fra prevedibilità effettiva e prevedibilità non effettiva, introduce ulteriori elementi di opacità.

f

z


L’entrata a regime della descritta disciplina è rinviata al termine di un periodo di sperimentazione - ritenuta necessaria ai fini della valutazione delle modifiche da apportare ai documenti contabili, nonché dell’eventuale adeguamento dei sistemi informativi - la cui durata tuttavia non è determinata. La sperimentazione sarà disciplinata da un apposito decreto del Ministro dell’economia e delle finanze, da adottarsi entro il 31 marzo 2018, mentre con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, sarà individuato l’esercizio finanziario a decorrere dal quale le disposizioni sull’accertamento qualificato acquistano efficacia.

nda




Al riguardo non possono non muoversi perplessità in merito a una tecnica normativa che novella le disposizioni vigenti, subordinandone tuttavia l’efficacia alle determinazioni assunte con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in ragione degli esiti di una sperimentazione per la quale non è stabilito un termine e che potrebbe in linea astratta avere anche esiti negativi.

Si osserva, inoltre, come, con l’inserimento di un nuovo articolo 5-ter al D.lgs. 93 del 2016, si sia inteso introdurre, in maniera sistematica e strutturata, anche ai fini della di formazione delle previsioni di bilancio come modificate, un modello di valutazione





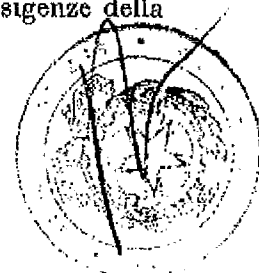
esteso a tutte le entrate iscritte a ruolo, tributarie e non tributarie, con particolare riguardo al loro grado di riscuotibilità effettiva, con evidenti ripercussioni anche sulle scritture del conto del patrimonio. Una finalità comprensibile, atteso che, come precisato in relazione illustrativa, la componente più rilevante dei residui attivi si riferisce alle entrate da ruoli accertate ma non riscosse (residui di riscossione), sia di natura tributaria, che di natura non tributaria. Osservazione quest'ultima che rafforza i precedenti rilievi rispetto alla mancata necessaria rilevazione di queste poste nel conto del bilancio.



Rispetto alla disciplina vigente, i termini e le modalità con cui l'agente della riscossione è chiamato a fornire annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze le proprie valutazioni, si prevede vengano fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (non più con provvedimento del Ragioniere generale dello Stato di concerto con il direttore dell'Agenzia delle entrate) e oggetto delle valutazioni sul grado di esigibilità si precisa siano i crediti erariali iscritti a ruolo. In sintesi, si prevede un sistema fondato sull'analisi della tipologia del credito che trae fondamento dal dato esperienziale sui volumi di riscossione effettivamente conseguiti in un dato arco temporale.

In conclusione, è opportuno ribadire che l'intento dello schema di decreto nel senso di far assumere alla competenza giuridica - sia pur per esigenze di semplificazione gestionale - una caratterizzazione simile all'attuale cassa (nelle cui valutazioni sono presenti, pertanto, rilevanti elementi di carattere storico-statistico), priva la legge di bilancio (e la connessa legge di approvazione del rendiconto generale) della componente relativa all'ammontare di risorse cui lo Stato ha diritto e agli impegni di spesa assumibili in conseguenza delle obbligazioni giuridicamente perfezionabili in riferimento al singolo esercizio.

Si tratta di una componente che costituisce un elemento fondante della sovranità popolare, cui spetta la decisione ultima circa i mezzi finanziari da porre a disposizione delle pubbliche amministrazioni per il soddisfacimento delle esigenze della collettività, anche ai fini del controllo sull'utilizzo degli stessi.



L'impostazione dello schema di decreto collide peraltro anche con il principio costituzionale di annualità, ribadito dalla legge "rinforzata" n.243 del 2012, a vantaggio di una rappresentazione su scala pluriennale dei fenomeni contabili le cui articolazioni non risultano trasparenti nei necessari passaggi legislativi.

P.Q.M.

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

I Relatori

Il Presidente

Marco PIERONI

Marco Pironi

Clemente FORTE

Clemente Forte

Giuseppe Maria MEZZAPESA

Giuseppe Maria Mezzapesa

Angelo BUSCEMA

Angelo Buscema

Depositata in Segreteria in data 07 DIC. 2017

Il Direttore della Segreteria

Mar Leo Leo

CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE IN GEDE GIURISDIZIONALE
CONSULTIVA E DELIBERANTE

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

Roma, 7/12/2017

IL DIRETTORE
(dott. Pietro Montalbano)

Pietro Montalbano



ANALISI TECNICO-NORMATIVA

SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO INTEGRATIVO E CORRETTIVO DEL DECRETO LEGISLATIVO 12 MAGGIO 2016, N. 93 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 contenente disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, nel porre in essere la facoltà prevista dal comma 7 dell'articolo 1 della legge 23 giugno 2014, n. 89, interviene su molti aspetti inerenti la gestione bilancio nell'ottica del rafforzamento del ruolo del bilancio di cassa. Nell'esercizio di tale facoltà, e relativamente alle spese sostenute dallo Stato, si è tenuto conto anche delle informazioni provenienti dalla sperimentazione, tutt'ora in corso, condotta a partire dal 1° ottobre 2016, ai sensi dell'articolo 9, comma 4, del citato decreto legislativo 93 del 2016, ai fini dell'attuazione dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come sostituito dall'articolo 3 del citato decreto legislativo. Con riferimento alle entrate dello Stato si prevede l'avvicinamento del momento dell'accertamento a quello del versamento tramite l'introduzione dell'accertamento qualificato.

Gli obiettivi dell'intervento correttivo consistono sostanzialmente:

- 1) nella modifica del regime di assunzione degli impegni di spesa nei casi di trasferimenti di somme a pubbliche amministrazioni
- 2) nella modifica delle norme inerenti la gestione della spesa delegata dalle Amministrazioni centrali alle proprie diramazioni periferiche, con l'intento di avvicinare il momento dell'impegno a quello del pagamento anche relativamente a tale tipologia di spesa, nonché la modifica delle norme riguardanti le assegnazioni dei fondi agli Uffici periferici;
- 3) nella modifica delle norme inerenti i controlli di regolarità amministrativa e contabile;
- 4) nell'introduzione delle norme che definiscono il cosiddetto accertamento qualificato con lo scopo di avvicinare il momento dell'accertamento a quello del versamento con riferimento alle entrate 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;
8. Decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, recante il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, in attuazione dell'art. 42, c. 1, della L. 196/2009;
9. Decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, recante il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della L. 196/2009.

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 della 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, apportando modifiche ed integrazioni al decreto legislativo di attuazione di 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.*

In particolare, l'articolo 2 introduce la fattispecie di impegni di spesa delegata, mentre l'articolo 7 il concetto di accertamento qualificato in tema di entrate.

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

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 4, anche una facoltà per il Governo di adottare disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 inerente il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, adottato in attuazione della delega contenuta nell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

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 successive circolari esplicative.

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 INTEGRATIVO E CORRETTIVO DEL DECRETO LEGISLATIVO 12 MAGGIO 2016, N. 93 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 – Ragioneria Generale dello Stato – I.G.B. Ufficio I

SEZIONE I - 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 dà attuazione all'articolo 1, comma 7 della legge 23 giugno 2014, n. 89, così come modificato dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2016, n. 244. Il citato comma 7 dell'articolo 1 della legge n. 89 del 2014 consente al Governo, entro il 16 dicembre 2017, di apportare, mediante uno o più decreti legislativi, le necessarie modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, in materia di completamento delle riforme di bilancio con particolare riguardo al riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, adottato in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

L'attuazione del provvedimento consentirà di apportare le necessarie modifiche al predetto decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, sempre nell'ottica dell'avvicinamento tra la competenza finanziaria e la cassa, relative sia alle problematiche emerse a seguito dell'entrata in vigore, sia alle informazioni acquisite dalla sperimentazione ancora in corso. In particolare, è emersa la necessità di operare delle modifiche che hanno riguardato principalmente le fasi di impegno e pagamento delle spese. Nell'ottica di snellire l'iter amministrativo-contabile della spesa, è stata introdotta la nozione di impegno di spesa delegata. Per adeguare la normativa alle innovazioni tecnologiche informatiche si è provveduto all'abolizione dei ruoli di spesa fissa cartacei. Infine, tra le modifiche più rilevanti, si segnala l'introduzione del concetto di accertamento qualificato in materia di entrata.

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

L'obiettivo principale dell'intervento normativo consiste, innanzitutto, in una ulteriore sistematizzazione e razionalizzazione delle norme relative alla contabilità di Stato poste in essere con il citato decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, nell'ottica, così come previsto dalla delega, del potenziamento del bilancio di cassa. Infatti, il concetto di competenza finanziaria potenziata consente un avvicinamento tra assunzione dell'impegno di spesa e relativo pagamento con conseguente immediato abbattimento del fenomeno dei residui passivi a partire dall'esercizio finanziario nel quale entrerà in vigore il corrispondente articolo (1° gennaio 2019). Al riguardo, le relative norme sono volte a regolare particolari fattispecie di assunzioni di



impegno di spesa, specificare alcuni aspetti del funzionamento del cronoprogramma dei pagamenti, razionalizzare la norma sui ruoli di spesa fissa, modificare il sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile ed, infine, effettuare il necessario coordinamento normativo tramite l'abrogazione e la modifica di altre norme collegate.

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;

La materia del decreto legislativo in esame non ha impatti diretti sull'economia e la società e quelli indiretti sono di difficile misurazione, pertanto, non è possibile individuare degli indicatori che potrebbero essere adottati per verificare il grado di raggiungimento delle finalità perseguite. Ciò nonostante, il provvedimento in questione prevede delle sperimentazioni con riferimento a specifiche innovazioni introdotte con lo stesso, i cui esiti dovranno essere oggetto di rapporti da trasmettere alle Commissioni parlamentari competenti ed alla Corte dei Conti.

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. Gli enti territoriali, infatti, adottano già da tempo la competenza finanziaria rinforzata. Il provvedimento 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.

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

L'intervento normativo non rientra tra i meccanismi di regolazione spontanea, essendo espressamente previsto nell'articolo 1, commi 5, 6 e 7, della legge 89 del 2014, che richiama i relativi principi e criteri direttivi e ne indica la procedura ed i tempi di realizzazione.

SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

Non si ravvisano opzioni alternative all'intervento normativo.

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;

Trattandosi di norme di contabilità finanziaria nell'ambito dei rapporti tra amministrazioni pubbliche, l'intervento non ha alcun impatto sulle PMI.

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



L'intervento normativo, per i profili di cui sopra, non comporta impatti diretti e indiretti sulle micro, piccole e medie imprese.

C) l'individuazione 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.).

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

Il provvedimento non ha impatti diretti sul funzionamento del mercato.

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 ha avviato a partire dal 1° ottobre 2016 una apposita sperimentazione, inizialmente della durata massima di 12 mesi e successivamente prolungata per ulteriori 12 mesi, relativamente all'applicazione della parte normativa relativa all'impegno ed al pagamento. I risultati definitivi della citata sperimentazione saranno oggetto del Rapporto da trasmettere alle Commissioni parlamentari competenti ai sensi dell'articolo 9, comma 4 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93.



In riferimento all'introduzione del concetto di accertamento qualificato in tema di Entrata, è previsto che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 marzo 2018, siano definite le modalità per l'applicazione, in via sperimentale, delle disposizioni. Al termine del periodo di sperimentazione, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmetterà alle Camere e alla Corte dei conti una relazione sui risultati della sperimentazione compiuta. All'esito della sperimentazione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, sarà stabilito l'esercizio finanziario a decorrere dal quale le disposizioni in questione acquisteranno efficacia agli effetti della predisposizione del bilancio di previsione e del rendiconto generale dello Stato.

Infine, l'adozione dell'impegno di spesa delegata sarà accompagnata da una sperimentazione volta a valutare l'efficacia in riferimento alla spesa effettuata dai Funzionari delegati.

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

Non sono previsti meccanismi di revisione.

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

Le sperimentazioni di cui al precedente punto C).

Sezione aggiuntiva per iniziative normative di recepimento di direttive europee

SEZIONE 8 - Rispetto dei livelli minimi di regolazione europea



SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO INTEGRATIVO E CORRETTIVO DEL DECRETO LEGISLATIVO 12 MAGGIO 2016, N. 93, 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.

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

VISTI gli articoli 76 e 87 della Costituzione;

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante: "Legge di contabilità e finanza pubblica", e, in particolare, l'articolo 42;

VISTO l'articolo 1, comma 5, della legge 23 giugno 2014, n. 89, recante: "Deleghe al Governo per il completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, nonché per l'adozione di un testo unico in materia di contabilità di Stato e di tesoreria";

VISTO il comma 7 del citato articolo 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89, come modificato dall'articolo 1, comma 4, della legge 27 febbraio 2017, n. 19;

VISTO il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, recante "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";

CONSIDERATI i risultati della sperimentazione del bilancio di cassa per gli anni 2011 – 2012, svolta ai sensi dell'articolo 42, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché le informazioni provenienti dalla sperimentazione in corso, ai fini dell'attuazione dell'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come sostituito dall'articolo 3 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93;

VISTO il decreto-legge 16 ottobre 2017, n.148 recante: "Disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili", convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 2017, n. 172, e, in particolare l'articolo 6, comma 2, lettera b), che ha prolungato la sperimentazione della nuova disciplina dell'impegno di spesa di ulteriori dodici mesi rispetto alla scadenza, precedentemente prevista, del 30 settembre 2017;

CONSIDERATO che i risultati definitivi della citata sperimentazione saranno oggetto del Rapporto da trasmettere alle Commissioni parlamentari competenti ai sensi dell'articolo 9, comma 4, del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93;

VISTA la preliminare deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione dell'11 dicembre 2017;

SENTITA la Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, della legge 29 luglio 2003, n. 229;



VISTI i pareri delle Commissioni parlamentari, competenti per materia, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica;

VISTA la deliberazione del Consiglio dei ministri, adottata nella riunione del 11 dicembre 2017;

SU PROPOSTA del Ministro dell'economia e delle finanze;

EMANA

il seguente decreto legislativo

Titolo I

SPESA

ART. 1

(Impegno e pagamento)

1. All'articolo 34 della legge 31 dicembre 2009, n.196, sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 2, dopo le parole: "copertura finanziaria" sono inserite le seguenti: ", in termini di competenza e cassa," e l'ultimo periodo è sostituito dai seguenti: "La copertura finanziaria è assicurata sin dal momento dell'assunzione dell'impegno oltre che in termini di competenza, per tutti gli anni in cui è imputata la spesa in bilancio, anche in termini di cassa per il solo primo anno di imputazione e, per gli eventuali anni successivi, garantendo il rispetto del piano finanziario dei pagamenti (Cronoprogramma) anche mediante l'utilizzo degli strumenti di flessibilità stabiliti dalla legislazione vigente in fase gestionale o in sede di formazione del disegno di legge di bilancio. L'assunzione dell'impegno è consentita, altresì, nei casi di trasferimenti di somme ad amministrazioni pubbliche per i quali, fermi restando la ragione del debito e l'importo complessivo da impegnare, i rimanenti elementi costitutivi indicati al secondo periodo del presente comma siano individuati solo all'esito di un iter procedurale legislativamente disciplinato.";

b) dopo il comma 2 è inserito il seguente:

"2-bis. Nel caso di spesa da demandarsi a funzionari o commissari delegati, comunque denominati, l'amministrazione provvede ad assumere impegni di spesa delegata, al fine di mettere a disposizione le risorse ai predetti soggetti. Tali impegni sono assunti nei limiti dello stanziamento, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni assunte o programmate dai funzionari delegati sono esigibili, sulla base di un programma di spesa, opportunamente documentato, comunicato all'amministrazione dai medesimi funzionari delegati e commisurato all'effettivo fabbisogno degli stessi, ai fini dell'emissione degli ordini di accreditamento. I relativi ordini di accreditamento sono disposti nel rispetto di quanto previsto dal piano finanziario dei pagamenti di cui all'articolo 23, comma 1-ter, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e nel limite degli impegni assunti per l'esercizio finanziario di riferimento. L'assunzione degli impegni di spesa delegata è possibile solo in presenza dei seguenti elementi costitutivi: la ragione dell'impegno, l'importo ovvero gli importi da impegnare, l'esercizio finanziario o gli esercizi finanziari su cui gravano le scadenze di



pagamento. A valere sugli impegni di spesa delegata, l'amministrazione dispone una o più aperture di credito in funzione dell'esigibilità delle obbligazioni assunte o programmate dal funzionario delegato. Qualora nel corso della gestione, a fronte delle aperture di credito ricevute non si perfezionino obbligazioni esigibili entro il termine dell'esercizio, i funzionari delegati ne danno comunicazione all'amministrazione per la corrispondente riduzione degli ordini di accreditamento. L'importo oggetto di riduzione rientra nella disponibilità dell'amministrazione e può essere accreditato nel medesimo esercizio finanziario in favore di altri funzionari delegati, ovvero nuovamente impegnato secondo le modalità di cui al presente articolo. Gli importi degli impegni di spesa delegata, a fronte dei quali, alla data di chiusura dell'esercizio, non corrispondono ordini di accreditamento costituiscono economie di bilancio. Gli importi delle aperture di credito non interamente utilizzati dai funzionari delegati entro il termine di chiusura dell'esercizio costituiscono residui di spesa delegata e possono essere accreditati agli stessi in conto residui negli esercizi successivi, prioritariamente in base all'esigibilità delle obbligazioni assunte dai funzionari delegati, fermi restando i termini di conservazione dei residui di cui all'articolo 34-bis. Previa autorizzazione dell'amministrazione di riferimento, secondo le norme vigenti nell'ordinamento specifico di ogni singola amministrazione, i funzionari delegati possono avviare le procedure per l'acquisizione di forniture, servizi e lavori che comportano, in tutto o in parte, obbligazioni a carico di esercizi successivi, anche prima dell'emissione del relativo ordine di accreditamento.”;

c) al comma 7 sono apportate le seguenti modifiche:

1) al primo periodo, le parole: “Al fine di consentire la programmazione dei pagamenti in coerenza con le complessive autorizzazioni di cassa del bilancio statale” sono sostituite dalle seguenti: “Al fine di garantire una corretta programmazione dell'utilizzo degli stanziamenti di cassa del bilancio statale”;

2) al primo periodo, è soppressa la parola: “pluriennale”;

3) dopo l'ultimo periodo, è aggiunto il seguente: “Il dirigente responsabile della gestione ha l'obbligo di aggiornare il piano finanziario dei pagamenti, con riferimento alle unità elementari di bilancio di propria pertinenza, almeno con cadenza mensile, anche in assenza di nuovi impegni e, in ogni caso, in relazione a provvedimenti di variazioni di bilancio adottati ai sensi della normativa vigente in materia di flessibilità in fase di gestione.”;

d) dopo il comma 7 è inserito il seguente: “7-bis. Nel caso di spesa da demandarsi a funzionari o commissari delegati, comunque denominati, il piano finanziario dei pagamenti è predisposto e aggiornato dal dirigente responsabile anche sulla base delle comunicazioni dei funzionari delegati di cui al comma 2-bis.”;

e) dopo il comma 8 è inserito il seguente: “8-bis. Quali titoli e documenti comprovanti il diritto acquisito dai creditori sono considerati prioritari i provvedimenti di approvazione degli stati di avanzamento lavori, ove previsti, ovvero le fatture regolarmente emesse.”;

f) al comma 10 sono apportate le seguenti modifiche:

1) le parole: “sull'applicazione dei commi 7, 8 e 9” sono sostituite dalle seguenti: “sull'applicazione dei commi 7, 7-bis, 8 e 9”;

2) è soppressa la parola: “(Cronoprogramma)”;



g) al comma 11 sono soppresse le parole: "A partire dal 1° gennaio 2017," nonché le parole: "e altre spese di importo e scadenza fissi ed accertati.";

h) il comma 12 è sostituito dal seguente: "12. Le spese di cui al comma 11 sono pagate mediante mandati informatici. Il pagamento delle pensioni nonché delle competenze fisse ed accessorie al personale dello Stato viene effettuato mediante ordini collettivi di pagamento informatici. Le altre spese di importo e scadenza fissi ed accertati sono pagate mediante ruoli di spesa fissa informatici."

2. All'articolo 34-bis della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dopo il comma 4, è inserito il seguente: "4-bis. I termini di cui ai commi da 1 a 4 si applicano anche ai residui di cui al comma 2-bis dell'articolo 34."

ART. 2

(Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile)

1. Dopo l'articolo 5 del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, è inserito il seguente:

"ART. 5-bis

(Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile)

1. Al decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 3, dopo il comma 4, è aggiunto il seguente: "4 bis. Per particolari e motivate esigenze di carattere organizzativo, anche connesse all'articolazione territoriale delle amministrazioni, le attività di controllo degli atti di cui all'articolo 5, comma 2, lettere c), d) ed all'articolo 11, comma 3-ter, possono essere affidate, prioritariamente nell'ambito della medesima Regione o per periodi di tempo determinati, ad altre Ragionerie territoriali individuate con determina del Ragioniere generale dello Stato.";

b) all'articolo 11 sono apportate le seguenti modifiche:

1) dopo il comma 3-bis, è aggiunto il seguente: "3-ter. Entro il termine di cui all'articolo 14, comma 1, primo periodo, le amministrazioni centrali e periferiche dello Stato presentano agli uffici di controllo una rendicontazione dettagliata dei pagamenti effettuati ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e-bis.";

2) il comma 5 è sostituito dal seguente: "5. Per particolari tipologie di spese effettuate da commissari delegati o commissari straordinari o funzionari delegati, nonché per i pagamenti effettuati ai sensi del comma 1, lettera e-bis), fermo restando l'obbligo di rendicontazione, possono essere svolti controlli di tipo concomitante, secondo criteri e modalità da definirsi con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.";

c) dopo l'articolo 13 è inserito il seguente:

"Art. 13-bis

(Rendicontazione dettagliata dei pagamenti delle competenze fisse e accessorie del personale)

1. La rendicontazione dettagliata di cui all'articolo 11, comma 3-ter, è fornita in modalità informatizzata ed elaborabile, per esercizio finanziario al quale si riferisce il pagamento, per capitolo e partita stipendiale ed è composta dai tabulati dei nominativi dei beneficiari dei pagamenti distinti per Centri di Responsabilità,



Direzioni generali, qualifiche e tipologia di pagamento e con indicazione delle casistiche di variazione stipendiale intervenuta nell'anno.

2. Unitamente alla rendicontazione le amministrazioni forniscono tutta la documentazione giustificativa dei pagamenti stipendiali e corrispondono, entro 30 giorni, ad ogni altra richiesta formulata dagli uffici di controllo.

3. In caso di mancata presentazione della rendicontazione nel termine previsto, l'ufficio di controllo diffida il responsabile dell'inadempienza, assegnando un termine per la presentazione, e ne informa l'amministrazione centrale di appartenenza, anche ai fini dell'applicazione di quanto disposto dal comma 8 dell'articolo 14, nonché la Corte dei Conti.

4. A seguito della diffida alla presentazione della rendicontazione, il termine finale per l'esercizio del controllo di cui all'articolo 14-bis, comma 1, è differito in misura corrispondente al ritardo dell'amministrazione.”;

d) dopo l'articolo 14 è inserito il seguente:

“ART. 14-bis

(Procedimento di controllo dei pagamenti delle competenze fisse e accessorie al personale)

1. Entro il 31 dicembre dell'anno di presentazione della rendicontazione dettagliata prevista dall'articolo 11, comma 3-ter, gli uffici di controllo comunicano alle Amministrazioni l'esito dei controlli sull'intera gestione annuale.

2. Qualora l'ufficio di controllo richieda chiarimenti o documentazione giustificativa di qualsiasi tipo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 13-bis, comma 2, il termine di cui al periodo precedente è differito in misura corrispondente al periodo di tempo intercorrente tra la richiesta dell'ufficio di controllo e la ricezione dei documenti o dei chiarimenti.

3. Nel caso in cui siano riscontrate irregolarità, l'Ufficio di controllo formula congiuntamente tutte le osservazioni relative all'intera gestione di riferimento.

4. Sulla base delle osservazioni pervenute, le amministrazioni titolari della spesa provvedono al recupero delle somme indebitamente corrisposte, dandone notizia agli uffici di controllo, ovvero comunicano le motivazioni per le quali ritengono di non conformarsi alle osservazioni di regolarità amministrativa e contabile.

5. In caso di mancato recupero da parte delle Amministrazioni, o nel caso in cui le controdeduzioni rese non siano idonee a superare le osservazioni formulate, l'ufficio di controllo trasmette al competente ufficio della Corte dei conti la rendicontazione corredata dalle osservazioni e da ogni altra documentazione in suo possesso.”.

2. In sede di prima applicazione della disposizione prevista dal comma 1, lettera b), n. 1, dell'articolo 11 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, come modificato dal presente decreto, la rendicontazione dettagliata relativa all'anno 2017 è presentata entro il 30 giugno 2018 e il relativo termine di controllo è fissato al 31 dicembre 2018.



3. Il secondo periodo dell'articolo 2, comma 2-octies, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, è sostituito dal seguente: "I rendiconti sono trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, per il controllo di regolarità contabile esercitato, attraverso il sistema delle ragionerie ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, nelle modalità stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, e per il successivo inoltro alla Presidenza del Consiglio dei ministri, all'ISTAT e alla competente sezione regionale della Corte dei conti."

ART. 3

(Spesa decentrata agli Uffici periferici delle amministrazioni Statali)

1. Alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, dopo l'articolo 34-ter è inserito il seguente articolo 34-quater:

"Art. 34-quater

(Spesa decentrata agli Uffici periferici delle amministrazioni Statali)

1. Le Amministrazioni centrali provvedono a ripartire, in tutto o in parte, le somme stanziare sui singoli capitoli di spesa tra i propri Uffici periferici per l'esercizio delle funzioni attribuite agli stessi da specifiche disposizioni di legge o regolamento, nonché per l'espletamento delle attività ad essi decentrate dagli Uffici centrali. Le somme assegnate con le predette ripartizioni sono equiparate agli stanziamenti di bilancio a tutti gli effetti.

2. Nel corso dell'esercizio potranno essere effettuate le variazioni che si rendessero necessarie alle ripartizioni di cui al comma 1.

3. Gli Uffici periferici assegnatari delle risorse provvedono all'assunzione degli impegni ai sensi dell'articolo 34 e all'ordinazione delle spese; gli stessi, qualora ne ravvisino la necessità, emettono ordini di accreditamento in favore di funzionari delegati preposti alle eventuali ulteriori articolazioni periferiche dell'Amministrazione."

ART. 4

(Gestione delle spese)

1. All'articolo 6 del decreto-legge 2 marzo 1989, n. 65, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 1989, n. 155, al secondo periodo del comma 1, dopo le parole: "della spesa" sono inserite le seguenti: ", anche ai fini del rispetto dei termini di pagamento,".

2. L'ultimo periodo dell'articolo 3, comma 12, del decreto-legge 20 giugno 1996, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1996, n. 425, è sostituito dai seguenti: "In relazione alle effettive e documentate esigenze di fabbisogno, indicate sul piano finanziario dei pagamenti del pertinente capitolo di bilancio dalla amministrazione titolare del centro di spesa, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, su richiesta dell'amministrazione competente, ferma



restando la cadenza trimestrale, può assentire l'assunzione di impegni di importo differente per ciascun trimestre. L'erogazione è effettuata entro il decimo giorno dall'inizio del trimestre di riferimento.”.

ART. 5

(Abrogazioni e disposizioni finali)

1. Sono abrogati:

- a) l'articolo 59, l'articolo 59-bis, secondo comma, l'articolo 60, primo e secondo comma e l'articolo 61-bis del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440;
- b) i commi 10, 11 e 12 dell'articolo 6 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135;
- c) l'articolo 60, comma 15, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;
- d) la legge 17 agosto 1960, n. 908.

2. I richiami ai capitoli di bilancio contenuti nel decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, devono intendersi, ove già non indicato, alle unità elementari di bilancio.

3. Le abrogazioni disposte dal presente articolo acquistano efficacia a decorrere dal 1° gennaio 2019.”

TITOLO II

ENTRATA

ART. 6

1. Dopo l'articolo 21 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, è inserito il seguente:

“Art. 21-bis

(Accertamento qualificato)

1. L'accertamento qualificato è determinato dalle entrate inerenti a tutti i redditi, proventi e crediti di qualsiasi natura che lo Stato, avendone diritto, prevede di riscuotere nell'anno di riferimento.

2. Ai fini della determinazione dell'ammontare delle entrate che si prevede di accertare, di cui all'articolo 21, comma 3, lettera b), gli importi da iscrivere nello stato di previsione dell'entrata sono quelli determinati ai sensi del comma 1.

3. I risultati differenziali di cui all'articolo 25, comma 7, sono indicati nel quadro generale riassuntivo avendo a riferimento per l'entrata, quanto alla competenza, le dotazioni risultanti dall'accertamento qualificato.

4. Resta ferma la vigente disciplina generale relativa all'accertamento e agli obblighi di registrazione delle entrate nonché alla cura della riscossione.”.

2. All'articolo 36, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, la lettera a) è sostituita dalla seguente: “a) le entrate di competenza dell'anno, accertate ai sensi dell'articolo 21-bis, versate e rimaste da versare.”.



3. Nel Rendiconto generale dello Stato sono indicati per ogni unità di voto e per ogni unità elementare del bilancio dell'entrata, l'ammontare delle somme accertate in via amministrativa sulla base della legislazione vigente per le quali lo Stato ha diritto alla riscossione, nonché le somme rimaste da riscuotere, distinte a seconda se il relativo accertamento sia avvenuto nell'esercizio di riferimento o negli esercizi precedenti.

4. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro il 31 marzo 2018, sono definite le modalità per l'applicazione, in via sperimentale, delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 3. Al termine del periodo di sperimentazione, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle Camere e alla Corte dei conti una relazione sui risultati della sperimentazione compiuta. All'esito della sperimentazione, 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 disposizioni dei commi da 1 a 3 acquistano efficacia agli effetti della predisposizione del bilancio di previsione e del rendiconto generale dello Stato.

5. Entro il termine di cui al secondo periodo del comma 4, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono modificate le norme inerenti alle entrate, contenute nel regolamento di cui al regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, al fine di armonizzarne la disciplina con le disposizioni introdotte dal presente articolo.

6. All'articolo 17 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, il comma 3 è sostituito dal seguente: "3. L'agente della riscossione fornisce annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze, con le modalità, i criteri e i termini fissati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, la valutazione, di regola in forma aggregata, del grado di esigibilità dei crediti erariali iscritti a ruolo. Tale valutazione è effettuata attraverso un'analisi storico-statistica basata sull'andamento delle riscossioni degli anni precedenti, tenendo conto delle variabili più significative in ordine alla natura e alle caratteristiche del credito nonché alla natura e allo stato giuridico del contribuente."

Il presente decreto, munito di sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta Ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare.

