

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

N. 290

ATTO DEL GOVERNO

SOTTOPOSTO A PARERE PARLAMENTARE

Schema di decreto ministeriale concernente la sperimentazione volta a realizzare il passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, dalla redazione in termini di competenza e cassa alla redazione in termini di sola cassa

(Parere ai sensi dell'articolo 42, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

(Trasmesso alla Presidenza del Senato il 21 ottobre 2010)



*Il Ministro
dell'Economia e delle Finanze*
24306

Roma, 21 OTT 2010

Illustre Presidente,

mi onoro di trasmetterLe, ai fini del parere previsto ai sensi dell'articolo 42, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, lo schema di decreto concernente la sperimentazione volta a realizzare il passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, dalla redazione in termini di competenza e cassa alla redazione in termini di sola cassa, unitamente alla relazione illustrativa predisposta dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato,

Sen. Renato Giuseppe SCHIFANI
Presidente del Senato della Repubblica

ROMA

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

DECRETO DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE RECANTE TERMINI E MODALITA' ATTUATIVE DELLA SPERIMENTAZIONE DEL BILANCIO IN TERMINI DI SOLA CASSA

La legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernente la "Legge di contabilità e finanza pubblica", all'articolo 42, reca una delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa.

In particolare, dal comma 1 del suddetto articolo, ai fini del menzionato passaggio, il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della citata legge n. 196, uno o più decreti legislativi, per i quali sono, altresì, elencati, dalla disposizione medesima, determinati principi e criteri direttivi.

Il comma 2 del medesimo articolo 42, inoltre, affida al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'avvio di una apposita sperimentazione, della durata massima di due esercizi finanziari, finalizzata al citato passaggio al bilancio di sola cassa.

Il medesimo comma 2, stabilisce, anche, che i termini e le modalità attuative di detta sperimentazione sono definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le amministrazioni coinvolte dalla sperimentazione, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della ripetuta legge n. 196 del 2009 (1° gennaio 2010). Lo schema del decreto, dopo l'acquisizione del parere della Corte dei Conti, è trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari per il relativo parere.

La menzionata sperimentazione deve avere lo scopo di anticipare una gestione per cassa del bilancio statale, ancorché lo stesso, per il medesimo periodo, risulti ancora approvato in termini di competenza e cassa e, quindi, con i limiti gestionali di spesa riferiti anzitutto all'impegno contabile, prima che all'ordinazione del pagamento.

La sperimentazione in parola dovrà dunque simulare una gestione per cassa, finalizzata alla futura redazione e, conseguente, approvazione parlamentare del bilancio in termini di sola cassa, uniformandosi ai principi e ai criteri direttivi dettati dal legislatore nella nuova normativa contabile.

Il richiamato comma 1 dell'articolo 42 ne fa una puntuale elencazione. Tra essi possono essere individuati quelli che, per la loro peculiarità, devono costituire i cardini della sperimentazione.

Occorre, anzitutto, prevedere l'adozione di sistemi contabili di rilevazione che assicurino la disponibilità dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato anche al fine della compilazione di un elenco degli impegni in modo da evitare la formazione di situazioni debitorie, come dettato dalla lettera b) del ripetuto comma 1 dell'articolo 42.

Va, poi, stabilito l'obbligo, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla base del quale ordina e paga le spese, come previsto alla lettera e) del medesimo comma 1.

Come richiesto alla lettera h) dello stesso comma 1, vanno anche definiti i limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, con previsione di appositi correttivi che tengano conto delle diverse tipologie di spesa.

Dalle informazioni traibili dai menzionati sistemi e documenti contabili, una volta attuati, conseguirà, poi, la possibilità di adempiere al precetto di cui alla lettera a) riguardo all'affiancamento al bilancio di cassa, a fini conoscitivi, di un corrispondente prospetto redatto in termini di competenza.

La sperimentazione dovrà, dunque, incentrarsi essenzialmente sulla predisposizione, da parte del responsabile della spesa, di un "piano finanziario dei pagamenti", che può anche definirsi "crono-programma". Esso costituirà il principale strumento di gestione e di programmazione mediante il quale, tenendo conto della data di assunzione e di scadenza delle obbligazioni, saranno graduati nel tempo i pagamenti, disposti nel limite massimo delle autorizzazioni di cassa del bilancio pluriennale.

Detti piani finanziari saranno alimentati dai dati e dalle informazioni fornite da un apposito sistema contabile costituito da "conti" che dovranno essere aperti per ogni appostazione di spesa, verosimilmente con riferimento al capitolo quale attuale unità elementare del bilancio, ovvero al piano gestionale (articolo).

I conti saranno organizzati in modo da poter accogliere le scritture contabili ritenute necessarie ai fini della costruzione del "piano finanziario"; dovranno quindi essere intestati ad ogni capitolo/articolo di spesa e recare, per gli anni del bilancio pluriennale interessati, le relative

dotazioni di cassa autorizzate. L'estensione negli anni, rispetto a quello di riferimento, delle annotazioni contabili, ovviamente, resterà legata alla natura ed alla durata della spesa relativa.

Occorrerà prevedere, peraltro, apposite scritture per le appostazioni di spesa corrispondenti ad autorizzazioni legislative pluriennali, al fine di poterle puntualmente monitorare, nonché per poter evidenziare, in modo inequivocabile, i relativi limiti di spesa (importo massimo per le assunzioni di obbligazioni).

Con tali scritture saranno annotate le obbligazioni giuridiche, via via assunte dal gestore della spesa, nonché gli atti di programmazione, con progressione cronologica e con l'indicazione dei pagamenti da effettuare nel tempo (nell'anno di riferimento ed in quelli successivi, fino all'estinzione del debito), nel limite degli stanziamenti di cassa riferiti ai vari anni del pluriennale, come autorizzati a legislazione vigente.

Il sistema contabile ed il piano finanziario realizzano il computo delle posizioni debitorie in essere o da costituire ed evidenziano gli atti presupposti dei pagamenti da programmare, distinti in atti derivanti da obbligazioni ovvero atti amministrativi di semplice programmazione.

In sede di sperimentazione dovrà, tra l'altro, essere definito formalmente il richiamato atto presupposto dei pagamenti, destinato a sostituire, in vigenza del bilancio di cassa, il "decreto d'impegno", attualmente riferito alla competenza giuridica, nella veste di atto formale da trasmettere agli Uffici di controllo. Sul documento medesimo, infatti, potrà essere incentrato il controllo preventivo sulla legittimità contabile e amministrativa delle obbligazioni assunte dal dirigente responsabile, anch'esso oggetto di delega.

Con riferimento alle obbligazioni giuridiche assunte anteriormente all'introduzione dei suddetti conti, in pratica corrispondenti ai residui passivi provenienti da esercizi precedenti, va precisato che dovranno anch'esse costituire oggetto delle scritture contabili da effettuare. Andranno quindi annotati, oltre che gli elementi identificativi di ciascuna obbligazione, anche gli importi che corrispondentemente si intendono pagare negli anni fino alla loro completa estinzione. Ciò, tra l'altro, consentirà, per ogni conto, di distinguere, ed eventualmente raggruppare, i pagamenti in conto competenza e quelli in conto residui.

Risulta evidente che, fermo restando il limite massimo dei pagamenti costituito dalle autorizzazioni di cassa, a legislazione vigente, approvate per ciascun anno del bilancio pluriennale, il funzionario responsabile dovrà, entro il predetto limite, graduare i pagamenti attribuendo agli

stessi individuate priorità, pervenendo in tal modo alla costituzione del "piano finanziario" che dovrà quindi costituire, da allora in poi, lo strumento gestionale di riferimento.

I pagamenti programmati così definiti costituiranno prenotazioni (accantonamenti) sugli stanziamenti di cassa dei vari capitoli e la loro esecuzione nel tempo produrrà, quindi, la riduzione delle relative disponibilità.

Considerati i previsti tempi di durata della sperimentazione (massimo due esercizi finanziari), e perché possa compiutamente procedersi all'introduzione del bilancio per sola cassa, si ritiene che la stessa potrebbe essere avviata già nel corso del corrente esercizio finanziario.

Successivamente all'adozione del prescritto decreto, infatti, con il coinvolgimento delle Amministrazioni prescelte potrebbero essere definiti ed istituiti i menzionati "conti", nonché messe a punto le relative procedure informatiche, in modo tale da poter consentire alle stesse Amministrazioni la predisposizione dei "piani finanziari" quali strumenti di gestione, con riferimento al bilancio 2010 assestato e l'avvio del loro utilizzo a decorrere dall'approvazione parlamentare del provvedimento di assestamento del bilancio.

Al fine di consentire la redazione del piano finanziario, sarà reso disponibile, per ciascuna Amministrazione coinvolta un supporto informatico di grande flessibilità che, fermo restando l'attuale sistema informativo della RGS, consisterà, sostanzialmente, nell'adozione di una scheda informatica che realizza il piano finanziario, integrando i dati e le informazioni relativi alle obbligazioni, in essere o da costituire, con le corrispondenti previsioni dei pagamenti. Detta scheda, di cui, per esemplificazione, si allega uno schema, diverrà lo strumento di definizione e di gestione del piano finanziario dei pagamenti.

L'inizio delle attività potrà essere riferito al 1° luglio 2010; ciò renderebbe possibile la conclusione nell'anno in corso della fase propedeutica e la partenza, con la sperimentazione a regime, dal 1° gennaio 2011. La stessa, quindi, si svolgerebbe negli esercizi 2011 e 2012 ed al termine di ciascuno di detti anni, si darebbe luogo al previsto rapporto sullo stato di attuazione e sulle risultanze della sperimentazione medesima da trasmettere alle competenti Commissioni parlamentari ed alla Corte dei conti.

La determinazione della suddetta data consentirebbe, tra l'altro, la predisposizione concomitante del provvedimento di assestamento e del "piano finanziario" da parte dei Ministeri coinvolti, realizzando quindi, già dall'anno in corso, il tendenziale adeguamento delle dotazioni di cassa dei vari aggregati di spesa ai "piani di pagamenti" definiti, a metà esercizio, in maniera

certamente più congrua rispetto alle reali capacità di spesa. La necessità di effettuare una puntuale graduazione dei pagamenti, porterebbe altresì le Amministrazioni interessate a riconsiderare, nel loro complesso, quelli corrispondenti ad obbligazioni già assunte in precedenza. Si renderebbe perciò necessario valutare la effettiva consistenza dei residui passivi, radiando eventualmente quelli a fronte dei quali, per intervenute circostanze, non sono più dovuti i pagamenti ed introducendo, invece, annotazioni contabili al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio (c.d. debiti pregressi), la cui eliminazione costituisce principio di delega di cui alla richiamata lettera b) del comma 1.

Per quanto riguarda l'entrata del bilancio statale, la sperimentazione potrà essere avviata all'inizio dell'anno 2011 e riguarderà, inizialmente, i capitoli/articoli di pertinenza dei Ministeri coinvolti. Previa intesa con il Dipartimento delle finanze, la sperimentazione sarà successivamente estesa all'intero stato di previsione dell'entrata.

La sperimentazione è rivolta, altresì, all'individuazione di nuovi limiti all'assunzione di obbligazioni giuridiche, secondo quanto indicato all'articolo 42, comma 1, lettera h) della ripetuta legge n. 196 del 2009, in relazione a ciascun anno del bilancio pluriennale, nonché alla verifica della loro efficacia. Tale esigenza, infatti, deriva direttamente dall'eliminazione del limite agli impegni contabili rappresentato dall'importo dell'autorizzazione di spesa in termini di competenza. In proposito, può ipotizzarsi, in linea generale, che il limite all'assunzione di obbligazioni giuridiche da parte del dirigente responsabile sia da individuare, per le spese correnti, nella stessa autorizzazione di cassa, riferita a ciascun anno del bilancio pluriennale; per le spese in conto capitale e per quelle relative a leggi di spesa pluriennali, il citato limite è, invece, da individuare nell'importo complessivo dell'autorizzazione pluriennale di spesa.

Il periodo di sperimentazione è da considerare la sede più idonea per la compiuta definizione, anche normativa, dei limiti in argomento.

La sperimentazione è rivolta, inoltre alla definizione di una "nuova" clausola di copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi che, in relazione al bilancio redatto in termini di sola cassa, espliciti la compensazione delle nuove o maggiori spese ovvero delle minori entrate.

Con il decreto viene, altresì, definita la partecipazione di talune Amministrazioni alla sperimentazione.

Sulla base delle specifiche competenze, delle diverse tipologie di spesa gestite e della rappresentatività delle stesse, come campione, rispetto alla globalità delle fattispecie riferite

all'intero comparto ministeriale, si ritiene di individuare, quali Amministrazioni da coinvolgere, per ora, nella fase di avvio della sperimentazione, il Ministero dell'interno, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero della difesa.



Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

N.30016 - DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n. 196 concernente la “Legge di contabilità e finanza pubblica”;

VISTO l'articolo 42 della citata legge n. 196 del 2009, recante delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa;

VISTO il comma 1 del menzionato articolo 42, il quale dispone che, ai fini del passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, da una redazione in termini di competenza e cassa ad una redazione in termini di sola cassa, il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dall'entrata in vigore della legge medesima, uno o più decreti legislativi nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui alle lettere da a) ad i) del comma medesimo;

VISTO il successivo comma 2, il quale stabilisce che:

- il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - ai fini dell'attuazione del comma 1, avvia un'apposita sperimentazione della durata massima di due esercizi finanziari;

- le amministrazioni, coinvolte nella sperimentazione, i relativi termini e le modalità di attuazione sono definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con le medesime amministrazioni, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della stessa legge n. 196 del 2009;

- lo schema di decreto, dopo l'acquisizione del parere della Corte dei conti, è trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari per il relativo parere;

VISTO il susseguente comma 3, il quale prevede che nei due esercizi finanziari successivi a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto di cui al citato comma 2, il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti un rapporto sullo stato di attuazione e sulle risultanze della sperimentazione;

RITENUTO che la suddetta sperimentazione deve simulare una gestione per cassa, finalizzata alla futura redazione del bilancio in termini di sola cassa, uniformandosi ai principi ed ai criteri direttivi di cui al richiamato comma 1 dell'articolo 42 ed, in particolare, ai seguenti che, per la loro peculiarità, devono costituire i cardini della sperimentazione:

- prevedere l'adozione di sistemi contabili di rilevazione che assicurino la disponibilità dei dati relativi alle posizioni debitorie e creditorie dello Stato anche al fine della compilazione di un elenco degli impegni in modo di evitare la formazione di situazioni debitorie [articolo 42, comma 1, lettera b)];

- stabilire l'obbligo, a carico del dirigente responsabile, di predisporre un apposito piano finanziario che tenga conto della fase temporale di assunzione delle obbligazioni, sulla base del quale ordina e paga le spese [articolo 42, comma 1, lettera e)];

- definire i limiti all'assunzione di obbligazioni da parte del dirigente responsabile in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, con previsione di appositi correttivi che tengano conto delle caratteristiche delle diverse tipologie di spesa [articolo 42, comma 1, lettera h)];

RITENUTO di avviare, a decorrere dal 1° luglio 2010, l'attività propedeutica alla suddetta sperimentazione, tenuto conto della durata della stessa, come definita dal citato comma 2, al fine di approntare, già dall'anno in corso, gli strumenti contabili ed informatici occorrenti per la sperimentazione a regime, orientando la stessa anche alla previsione di un sistema di controlli preventivi sulla legittimità contabile e amministrativa delle obbligazioni assunte dal dirigente responsabile;

RITENUTO che, sulla base delle diverse tipologie di spesa e delle relative modalità di gestione e della rappresentatività delle stesse, le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione possono essere individuate nel Ministero dell'interno, nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e nel Ministero della difesa;

VISTA la legge 23 dicembre 2009, n. 192 di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 e bilancio pluriennale per il triennio 2010-2012;

D'INTESA con il Ministero dell'interno, con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministero della difesa;

VISTO il parere della Corte dei conti.....;

VISTO il parere delle competenti Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.....;



Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

DECRETA:

Art. 1

E' avviata dal 1° gennaio 2011 la sperimentazione volta a realizzare il passaggio, nella predisposizione del bilancio annuale di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato, dalla redazione in termini di competenza e cassa alla redazione in termini di sola cassa.

A partire dal 1° luglio 2010 prende avvio l'attività propedeutica alla suddetta sperimentazione al fine di approntare, già dall'anno in corso, gli strumenti contabili ed informatici occorrenti per l'implementazione a regime della suddetta sperimentazione.

Art. 2

Alla sperimentazione partecipano il Ministero dell'interno, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministero della difesa, in relazione alle rispettive competenze, alle diverse tipologie di spesa gestite ed alla rappresentatività delle stesse.

La sperimentazione potrà essere estesa anche ad altre Amministrazioni, previa apposita intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Art. 3

La sperimentazione si realizza attraverso le fasi della previsione, della gestione e della rendicontazione dei pagamenti, anche mediante l'utilizzo del sistema contabile di cui all'articolo 4.

La sperimentazione si affianca alla ordinaria gestione delle risorse finanziarie autorizzate per competenza e cassa, prendendo a riferimento i dati afferenti le dotazioni di cassa.

Art. 4

Ai fini della sperimentazione, è adottato un sistema contabile incentrato sui pagamenti, nel quale trovano evidenza le posizioni debitorie in essere derivanti da obbligazioni, con riguardo ai

residui ovvero alla competenza giuridica, nonché le posizioni debitorie da costituire in relazione alle previste esigenze della gestione.

Art. 5

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

Il dirigente responsabile della spesa adotta appositi atti di cui il piano finanziario dei pagamenti dà riferimento, i quali costituiscono presupposto per la determinazione dell'entità e dei termini dei pagamenti indicati nel piano finanziario medesimo.

Gli atti sono trasmessi all'Ufficio centrale del bilancio per i controlli e gli adempimenti di competenza.

Art. 6

La sperimentazione è rivolta, altresì, all'individuazione di limiti all'assunzione di obbligazioni giuridiche in relazione all'autorizzazione di cassa disponibile, compatibilmente con i saldi di finanza pubblica e tenuto conto delle caratteristiche delle diverse tipologie di spese.

La sperimentazione è volta, inoltre, ad individuare le modifiche da apportare alle clausole di copertura finanziaria degli oneri recati da provvedimenti legislativi adottati in vigore del bilancio redatto in termini di sola cassa.

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

Roma, lì

IL MINISTRO



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

UFFICIO DEL COORDINAMENTO LEGISLATIVO

Ufficio legislativo - Economia

ACG/28/RGS/24395

Roma,

28 OTT. 2010

AL SENATO DELLA REPUBBLICA
Servizio Assemblea
c.a. del Cons. Daniele PICCIONE

R O M A

OGGETTO: Schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze con il quale è avviata a decorrere dal 1° gennaio 2011 la sperimentazione volta a realizzare il passaggio alla redazione in termini di sola cassa del bilancio di previsione e degli altri documenti contabili dello Stato – art. 42 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.
Parere della Corte dei conti.

A completamento della documentazione relativa al provvedimento indicato in oggetto, già inviata con nota del 21 ottobre 2010, n. 24306 del Ministro dell'economia e delle finanze, si trasmette il parere espresso dalla Corte dei conti nell'adunanza del 15 luglio 2010.

IL CAPO DELL'UFFICIO



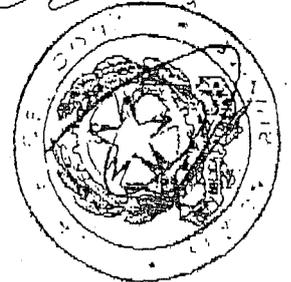
N. 1/2010/CONS

Corte dei Conti

a

SEZIONI RIUNITE

nell'adunanza del 15 luglio 2010



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

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

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

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

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

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

Premesso che:

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

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

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

Il decreto è composto di sei articoli.

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

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

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

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

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

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

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

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

Considerato che:

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

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

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

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

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

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

Come è evidenziato nella relazione illustrativa il riferimento a tale data avrebbe dovuto consentire, tra l'altro, la predisposizione concomitante del provvedimento di assestamento e del "piano finanziario" da parte dei ministeri coinvolti, realizzando quindi, già dall'anno in corso, il tendenziale adeguamento delle dotazioni di cassa dei vari aggregati di spesa ai "piani dei pagamenti" definiti a metà esercizio, in maniera certamente più congrua rispetto alle reali capacità di spesa. Non è stata, peraltro, ancora avviata l'attività propedeutica in discorso. Tale soluzione era finalizzata ad approntare, già dall'anno in corso, gli strumenti contabili ed informatici occorrenti per l'implementazione a regime della suddetta sperimentazione.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

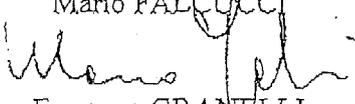
Il bilancio di cassa a regime inciderà fortemente sulle funzioni di controllo della Corte e sullo stesso procedimento di parificazione del Rendiconto generale dello Stato. Tali profili non vengono presi in considerazione nella fase di sperimentazione. A titolo esemplificativo si evidenzia l'obbligo attualmente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

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

P.Q.M.

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

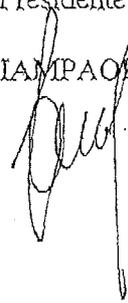
I Relatori
Mario FALCUCCI


Ermanno GRANELLI

Depositato in segreteria il 16 LUG. 2010

Il Presidente

Luigi GIAMPAOLINO



p. Il Dirigente

Pietro MONTIBELLO



CORTE DEI CONTI
SEZIONI RIUNITE

DALLA SEGRETERIA DELLE SEZIONI RIUNITE
PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE

Roma, li 16 LUG 2010


IN DIREZIONE
DELLA SEGRETERIA
(Dott. Pietro Montibello)

