



# Il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato in attuazione dell'articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n. 196

## Atto del Governo 264

### Informazioni sugli atti di riferimento

Atto del Governo:	264	
Titolo:	Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato in attuazione dell'articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n. 196	
Norma di delega:	Articolo 1, commi 2 e 3, della legge 23 giugno 2014, n. 89	
Numero di articoli:	11	
	<b>Senato</b>	<b>Camera</b>
Date:		
presentazione:	15/02/16	15/02/16
annuncio:	16/02/16	15/02/16
assegnazione:	15/02/16	15/02/16
termine per l'espressione del parere:	15/04/16	15/04/16
Commissione competente :	5 <sup>a</sup> Bilancio	V Bilancio
Rilievi di altre Commissioni :	1 <sup>a</sup> Affari Costituzionali	
	2 <sup>a</sup> Giustizia	
	3 <sup>a</sup> Affari esteri, emigrazione	
	4 <sup>a</sup> Difesa	
	6 <sup>a</sup> Finanze e tesoro	
	7 <sup>a</sup> Istruzione pubblica, beni culturali	
	8 <sup>a</sup> Lavori pubblici, comunicazioni	
	9 <sup>a</sup> Agricoltura e produzione agroalimentare	
	10 <sup>a</sup> Industria, commercio, turismo	
	11 <sup>a</sup> Lavoro, previdenza sociale	
	12 <sup>a</sup> Igiene e sanità	
	13 <sup>a</sup> Territorio, ambiente, beni ambientali	
	14 <sup>a</sup> Politiche dell'Unione europea	

### La delega legislativa

Lo schema di decreto legislativo in esame dà attuazione alla **delega contenuta nell'articolo 1 della legge n. 89 del 2014** che, intervenendo con riferimento alla **delega** per il completamento della riforma del bilancio dello Stato **prevista dall'articolo 40, comma 1, della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009**, il cui termine di esercizio (originariamente fissato in due anni dalla data di entrata in vigore della [legge n. 196/2009](#), vale a dire entro il 1° gennaio 2012, poi posposto di due anni), era scaduto al 1° gennaio 2014, ne ha stabilito un **nuovo termine di attuazione** alla data del 31 dicembre 2015. Nel contempo la legge n. 89 ha anche rinnovato la delega, senza tuttavia intervenire sui **principi e criteri direttivi** della stessa, per i quali ha **rinvio in toto a quelli già dettati dall'articolo 40, comma 2, della legge n. 196 del 2009**. Il **termine** del 31 dicembre 2015 è stato da ultimo **prorogato al 15 febbraio 2016** ad opera della [legge n. 9 del 2016](#).

I **principi e criteri direttivi** previsti dal comma 2 dell'articolo 40 possono sinteticamente riepilogarsi nei seguenti:

- revisione delle **missioni**, in funzione di una migliore correlazione tra missioni e Ministeri ed enucleazione di missioni trasversali;
- revisione dei **programmi** in modo da assicurare la corrispondenza univoca fra programma, risorse e strutture ad esso assegnate, evitando, ove possibile, la definizione di programmi condivisi tra più Ministeri ed assicurando altresì l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico centro di responsabilità amministrativa;
- per l'**entrata**, revisione delle unità elementari del bilancio per assicurare che la denominazione richiami esplicitamente l'oggetto e ripartizione delle unità promiscue in articoli in modo da assicurare che la fonte di gettito sia univocamente individuabile;
- per la spesa, definizione delle **azioni** quali componenti del programma e unità elementari del bilancio dello Stato e, inoltre, previsione che le nuove autorizzazioni legislative di spesa siano formulate in termini di **finanziamento** di uno specifico **programma di spesa**. Introduzione della programmazione triennale delle risorse e degli obiettivi;
- introduzione in via sperimentale di un **bilancio di genere**, per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, nonché introduzione di **limiti alle spese** del bilancio dello Stato, coerenti con la programmazione triennale delle risorse;
- adozione di **accordi triennali** tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, al fine di concordare gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi di attuazione; affiancamento al sistema di contabilità finanziaria di un sistema di **contabilità economico-patrimoniale** funzionale alla verifica dei risultati conseguiti dalle amministrazioni; revisione del conto riassuntivo del tesoro;
- progressiva eliminazione delle **contabilità speciali**, con alcune eccezioni, nonché identificazione dei contributi speciali iscritti nel bilancio dello Stato e che risultano finalizzati agli obiettivi di cui all'[articolo 119, comma 5, della Costituzione](#) e destinati a regioni e ad enti locali.

Quanto alla **procedura di adozione dei decreti legislativi**, come ridisciplinata (rispetto a quella prevista dalla legge di contabilità) dalla legge n. 89 sopra citata, si prevede che i relativi schemi siano sottoposti all'esame delle Camere, da parte delle Commissioni competenti per materia, limitatamente agli stati di previsione di rispettivo interesse, e per i profili finanziari, il cui parere deve essere reso entro **60 giorni**, decorsi i quali i decreti possono essere adottati. Nel caso in cui il **Government non intenda conformarsi** ai pareri espressi, ne ritrasmette i testi con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni, rendendo le proprie comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Oltre il termine di ulteriori trenta giorni dalla nuova trasmissione dei testi, i decreti possono essere comunque adottati definitivamente dal Governo. Eventuali **decreti correttivi** vanno adottati entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi.

Quanto al **termine** per l'esercizio della delega, lo stesso è fissato come sopra detto al **15 febbraio 2016**, ma, dispone il comma 3 dell'articolo 1 della legge n. 89, qualora il termine per l'espressione del parere scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine finale per l'esercizio della delega o successivamente – come nel caso dello schema di decreto in esame, trasmesso alle Camere il 15 febbraio 2016 - il termine medesimo è **prorogato di novanta giorni**.

## Gli obiettivi dello schema di decreto

Il provvedimento reca un consistente **intervento normativo** incentrato principalmente **sulla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009**, cui, oltre a numerose modifiche ed integrazioni all'attuale testo, vengono aggiunti ulteriori dieci articoli. I **principali obiettivi** del provvedimento possono riassuntivamente ricondursi:

- alla revisione delle **missioni, dei programmi e della struttura del bilancio** dello Stato, intervenendo in particolare sull'attuale articolo 21 della legge di contabilità, nel cui ambito, tra l'altro, l'attuale distinzione tra spese rimodulabili e non rimodulabili è sostituita da una nuova classificazione articolata in oneri inderogabili, fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno;
- **nella introduzione**, in sostituzione degli attuali capitoli, **delle azioni** quale ulteriore articolazione di dettaglio dei programmi di spesa ed unità elementari di bilancio – che a loro volta possono essere ripartite in articoli - ai fini della gestione e rendicontazione. Le azioni, sulla cui base dovrà essere **predisposto il bilancio previsionale 2017**, ai fini di una loro successiva entrata a regime, potranno contenere spese di natura economica diversa, ad eccezione di quelle di personale;
- alla **modifica** della struttura delle **note integrative** del disegno di legge di bilancio, in sede previsionale, nonché di quelle allegato al rendiconto, che per le entrate espongono le risultanze della gestione e per la spesa sono articolate per missioni e programmi, in parallelo con quelle esposte nel bilancio di previsione. Queste ultime dovranno tra l'altro indicare per ciascuna azione le risorse finanziarie per il triennio di riferimento;
- nel **riordino** delle appendici e degli **allegati al bilancio** dello Stato, che verranno ora a ricomprendere anche i **principi contabili generali**, definiti in conformità a quelli già previsti per le amministrazioni statali dal [decreto legislativo n. 91 del 2011](#) in tema di armonizzazione dei bilanci; nell'aggiornamento, poi, delle modalità di **programmazione delle risorse** finanziarie, anche prevedendo più stringenti vincoli

nella definizione degli obiettivi di spesa di ciascun Ministero mediante appositi accordi tra il ministro dell'economia e gli altri ministri di spesa ed un processo più sistematico di monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi di spesa;

- **nell'ampliamento**, rispetto a quanto attualmente previsto nella legge di contabilità, della **flessibilità di bilancio**, sia in fase di predisposizione del disegno di legge di bilancio che in fase gestionale, prevedendosi, ad esempio, che l'ambito applicativo delle rimodulazioni, ora limitato alle spese di fabbisogno, sia esteso a tutte le tipologie di spesa salvo quelle predeterminate per legge;
- **nell'introduzione della contabilità integrata** – vale a dire di un sistema di contabilità economico-patrimoniale – in affiancamento alla contabilità finanziaria, nonché del **piano dei conti integrato**, costituito da conti che rilevano le entrate e le spese in termini di contabilità finanziaria e da conti economico patrimoniali, entrambi redatti secondo comuni criteri di contabilizzazione;
- nella modifica delle disposizioni inerenti la disciplina delle **contabilità speciali**, al fine della progressiva eliminazione delle gestioni da ricondurre a contabilità ordinaria;
- nell'introduzione del **bilancio di genere**, mediante l'avvio da parte della ragioneria Generale dello Stato di un'apposita sperimentazione in tal senso.

## Contenuto

### Articoli 1-3: La revisione della struttura del bilancio di previsione

Gli **articoli da 1 a 3** dello schema in esame recano numerose modifiche agli articoli della legge di contabilità n. 196/2009 che disciplinano il bilancio di previsione dello Stato – in particolare gli articoli 21 e 25 - ai fini del **completamento della riforma in senso funzionale** della struttura del bilancio dello Stato, organizzata per missioni e programmi, provvedendo, in sostanza: - alla **ridefinizione dei programmi** di spesa al fine di rendere più stringente il collegamento tra le risorse stanziare e le funzioni perseguite; - all'**introduzione** delle **azioni** in luogo dei capitoli, quali ulteriore articolazione di dettaglio dei programmi di spesa ed unità elementari di riferimento ai fini della gestione e della rendicontazione delle risorse dedicate, nell'ambito di un programma, al raggiungimento di una stessa finalità; - a snellire il processo di composizione e di definizione dei documenti di bilancio e di rendiconto, attraverso il **riordino** degli elementi conoscitivi, delle appendici e degli **allegati** del bilancio dello Stato.

In particolare, l'**articolo 1** interviene sulla **definizione dei programmi di spesa** del bilancio dello Stato, in attuazione dei principi di delega enunciati alle lettere a), b) e c) dell'articolo 40, comma 2, della legge n. 196, al fine di rafforzare la funzione allocativa delle risorse in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi generali perseguiti attraverso la spesa pubblica, sia nella fase di decisione sia in quella di rendicontazione del bilancio dello Stato, stabilendo altresì una piena **corrispondenza** tra le **risorse** e il **livello amministrativo/responsabile**.

I principi enunciati alle **lettere a), b) e c) dell'articolo 40, comma 2**, della legge n. 196, si ricorda, sono riassumibili come segue:

- **revisione delle missioni**, in funzione di una migliore correlazione tra missioni e ministeri ed enucleazione di missioni trasversali (**lett. a)**): la revisione delle missioni deve essere effettuata in relazione alle funzioni principali dei diversi ministeri e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica, in modo tale da definirne un'opportuna correlazione ed individuando eventuali missioni trasversali;
- **revisione del numero e della struttura dei programmi (lett. b)**), al fine di renderli omogenei con riferimento ai risultati da perseguire in termini di prodotti e servizi finali, in modo da assicurare la **corrispondenza univoca** fra programma, risorse e strutture ad esso assegnate, e ciascun Ministero in base alle proprie funzioni peculiari, evitando, ove possibile, la definizione di programmi condivisi tra più Ministeri (**punto 1**) ed assicurando altresì l'affidamento di **ciascun programma** di spesa **ad un unico centro di responsabilità** amministrativa (**punto 2**) nonché il **raccordo dei programmi alla classificazione COFOG** di secondo livello (**punto 3**);
- **stanziamenti di programma coerenti con gli obiettivi (lett. c)**): la revisione deve riguardare gli stanziamenti iscritti in ciascun programma e la relativa legislazione sottostante in coerenza con gli obiettivi da perseguire.

A tal fine, modificando in più parti l'**articolo 21 della legge n. 196/2009** che disciplina il bilancio di previsione, l'**articolo 1**:

- **integra la definizione** di "**programmi di spesa**" - intesi quali intesi quali aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni ai sensi del comma 2 dell'articolo 21 - precisando, in linea con i criteri di delega, che gli stessi costituiscono **aggregati omogenei** con riferimento ai risultati da perseguire in termini di prodotti e servizi finali, diretti al perseguimento degli obiettivi delle missioni medesime (**lettera a)**). L'obiettivo è quello di precisare i contenuti del programma allo scopo di rendere più omogenee le attività ivi comprese in termini di prodotti e servizi finali, garantendo una più chiara relazione tra le unità di voto (i programmi appunto) e le funzioni svolte dalle Amministrazioni;
- introduce norme volte ad assicurare l'**affidamento di ciascun programma a un unico centro di**

**responsabilità amministrativa**, stabilendo che tale principio costituisce per le amministrazioni criterio di riferimento per **avviare i processi di riorganizzazione** necessari per assicurare la significatività dei programmi del bilancio (**lettera c**), nuovo **comma 2-bis** all'articolo 21);

Sul punto si ricorda come il comma 2 dell'art. 21 della legge n. 196 già dispone espressamente che la realizzazione di ciascun programma deve essere affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa, che deve corrispondere all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, individuata ai sensi dell'[articolo 3 del D.Lgs. 300/1999](#) (dipartimenti ovvero direzioni generali). Ciò in quanto la condivisione dei programmi tra diversi Ministeri, oltre a non facilitare il coordinamento delle attività da porre in essere per il perseguimento degli obiettivi relativi a ciascun programma, non consente di responsabilizzare pienamente gli attori coinvolti nella loro realizzazione.

Affinché, tuttavia, vi sia piena corrispondenza tra il livello amministrativo/responsabile e risorse, la delega propone di stabilire una **corrispondenza univoca** tra programma e Ministero e di affidare ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa al fine di evitare, ove possibile, la condivisione di programmi tra più Ministeri (articolo 40, comma 2, lett. a) e b), cosa che sembrerebbe comportare, di conseguenza, una **rivisitazione della struttura organizzativa** dei Ministeri stessi nel medio termine.

- interviene in materia di **revisione degli stanziamenti** iscritti in ciascun programma e delle relative autorizzazioni legislative, prevedendo che questa avvenga **annualmente** con il disegno di legge di bilancio anche tramite riallocazione dei programmi tra amministrazioni, sulla base delle rispettive competenze (**lettera c**), nuovo **comma 2-ter** dell'articolo 21).

Con l'articolo 1 si provvede inoltre a ridefinire la **classificazione delle spese** iscritte nell'ambito dei programmi in base alla loro natura - cui si collega il grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa - **superandola attuale ripartizione delle spese in "rimodulabili" e "non rimodulabili"**, a loro volta ulteriormente ripartite al loro interno, introdotta dalla legge n. 196, in favore di una **classificazione che distingue** direttamente su un unico livello le spese in **oneri inderogabili, fattori legislativi** e spese di adeguamento al **fabbisogno**, a seconda della natura dell'autorizzazione di spesa sottostante, al fine di consentire – si legge nella relazione illustrativa – maggiore flessibilità alle amministrazioni.

A tal fine, sono riformulati i commi 4 e 5 dell'articolo 21 e soppressi i commi 6 e 7 (**lettere d, e**) ed **f**) dell'articolo in esame).

In particolare, il comma 5 viene riformulato nel senso di prevedere che nell'ambito di ciascun programma le spese si ripartiscono in:

- a. **oneri inderogabili**, in quanto spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa;
- b. **fattori legislativi**, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- c. **spese di adeguamento al fabbisogno**, ossia spese diverse da quelle di cui alle lettere a) e b), quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

La nuova ripartizione delle spese definita nel comma 5, rispecchia, nella sostanza, i contenuti della attuale classificazione delle spese tra rimodulabili e non rimodulabili, posto che attualmente la spesa rimodulabile coincide in pratica con quella classificata come fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno e quella non rimodulabile con gli oneri inderogabili, in base alle definizioni contenute nei commi 6 e 7 dell'articolo 21, di cui si propone la soppressione.

Si ricorda che, secondo le disposizioni di cui ai commi 6 e 7 dell'[articolo 21 della legge n. 196](#) –; di cui si propone la soppressione - sono considerate **rimodulabili** le spese classificate come **fattori legislativi** (definite come le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio) e come adeguamento al **fabbisogno** (ossia spese non predeterminate legislativamente che sono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni) (comma 7).

Sono invece definite **non rimodulabili** quelle spese per le quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo in via amministrativa sulle variabili che concorrono alla loro formazione, allocazione e quantificazione (comma 6). Esse corrispondono, in sostanza, alle spese definite come "**oneri inderogabili**", vale a dire le spese vincolate a meccanismi o parametri (determinati da leggi o da altri atti normativi) che ne regolano autonomamente l'evoluzione. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie.

La distinzione tra spese rimodulabili e non rimodulabili del bilancio dello Stato costituisce una classificazione intermedia e trasversale della spesa con la quale si individuano le risorse nella piena disponibilità dell'Amministrazione - e per le quali, nei limiti posti dalla norma, è possibile operare delle riallocazioni in fase di formazione del bilancio – e quelle invece indisponibili e imm modificabili.

Si rammenta che ai fini di una più corretta individuazione delle spese del bilancio dello Stato che rientrano nella categoria delle non rimodulabili, il [D.L. n. 98/2011](#) ha introdotto, all'articolo 10, comma 15, una **norma interpretativa** dell'articolo 21, comma 6, secondo e terzo periodo, della legge di contabilità, in base alla quale nell'ambito degli oneri inderogabili rientrerebbero **esclusivamente le spese cosiddette obbligatorie**, ossia:

- le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse;

- le spese per interessi passivi;
- le spese derivanti da obblighi comunitari e internazionali;
- le spese per ammortamento di mutui;
- le spese vincolate a particolari meccanismi o parametri, determinati da leggi che regolano la loro evoluzione.

Viene riformulato altresì il comma 4 dell'articolo 21, al fine di prevedere che in appositi **allegati** agli stati di previsione della spesa venga **data indicazione**, per ciascun programma, azione, natura economica e - nelle more dell'adozione delle azioni quali unità gestionali di bilancio - capitolo, non più della quota rimodulabile o non rimodulabile delle spese del programma bensì della sola **quota delle spese di fattore legislativo** di cui al comma 5, lettera b).

Le ulteriori modifiche apportate all'articolo 21 – di cui alle lettere da g) a l) dell'articolo in esame – alcune delle quale funzionali a garantire il coordinamento del testo con le modifiche sopra descritte, sono finalizzate a snellire il documento di bilancio **eliminando** alcuni **elementi informativi**, quali:

1. **l'aggiornamento semestrale delle schede illustrative dei programmi** riportate negli stati di previsione della spesa, previsto dalla lettera b) del comma 11 dell'articolo 21 della legge n. 196 (**lettera h**)).

Si ricorda che la scheda illustrativa dei singoli programmi e delle leggi che li finanziano, costituisce uno degli elementi informativi presenti in ciascuno stato di previsione. In tali schede illustrative, per ciascun programma è data indicazione dei corrispondenti stanziamenti del bilancio triennale, con l'articolazione per le categorie di spesa secondo la loro natura. A seguito delle modifiche introdotte dall'articolo 1 in esame, la scheda illustrativa verrà esposta con l'indicazione delle articolazioni delle categorie di spesa di cui ai commi 4 e 5 dell'[art. 21 della legge 196/2009](#).

Di tali schede, la lettera b) del comma 11 ne prevede un aggiornamento semestrale, che il Ministro dell'economia e delle finanze è tenuto a trasmettere al Parlamento entro 30 giorni dalla fine del semestre di riferimento; in modo da tenere conto delle modifiche apportate alle previsioni iniziali del programma attraverso le variazioni di bilancio adottate in corso d'anno. Secondo quanto riportato nella Relazione illustrativa dello schema, **l'aggiornamento semestrale** delle schede programma **risulterebbe di scarsa utilità** in quanto le informazioni che ne discendono sarebbero poco significative rispetto a quelle disponibili in altri documenti di bilancio, quali ad esempio il provvedimento di assestamento del bilancio, che viene presentato entro il 30 giugno. Con riferimento all'aggiornamento delle schede al 31 dicembre (trasmesso al Parlamento entro gennaio), la relazione sottolinea la scarsa significatività dei dati, che per l'anno in corso consisterebbero di fatto in un'anticipazione del consuntivo ancora provvisoria (data la scarsa maturazione ad inizio anno delle operazioni di consuntivazione dell'esercizio precedente) e per il biennio successivo corrisponderebbero a quelli della legge di bilancio dell'anno successivo appena emanata con la possibilità, tra l'altro, di cambiamenti strutturali rispetto all'anno in consuntivazione eventualmente determinati dalla nuova legge di bilancio e di stabilità.

2. la **Scheda illustrativa** dei capitoli recanti i **fondi settoriali** contenuta in ciascuno stato di previsione della spesa, prevista dalla lettera e) del comma 11 dell'articolo 21 della legge n. 196 di cui si dispone la soppressione. In sostanza, le schede non aggiungono informazioni rispetto a quelle connesse ai singoli capitoli di bilancio interessati (**lettera l**));
3. la **Relazione sulla destinazione alle aree sottoutilizzate** del territorio nazionale **delle spese di investimento** iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per gli interventi di rispettiva competenza, presentata dal Ministro dello sviluppo economico ed allegata al disegno di legge del bilancio di previsione ai sensi del comma 13 dell'articolo 21 (**lettera m**)).

Tali informazioni infatti, come sottolinea anche la Relazione illustrativa, sono già contenute nell'**analoga Relazione allegata al DEF**, prevista dall'articolo 11, comma 7, che viene presentata alle Camere dal Ministro dello sviluppo economico entro il 10 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

Ulteriori modifiche riguardano il comma 17 dell'articolo 21, in materia di **assegnazione ai responsabili della gestione delle risorse** attribuite con la legge di bilancio, ora stabilita in 10 giorni dalla pubblicazione della legge di bilancio, introducendo un meccanismo in base al quale, nelle more della predetta assegnazione, e comunque non oltre **60 giorni** successivi all'entrata in vigore della legge di bilancio, è autorizzata la gestione sulla base delle medesime assegnazioni disposte nell'esercizio precedente (lettera o)).

È inoltre **eliminata** la disposizione dell'ultimo periodo del comma 17 che prevede il **raccordo** tra il bilancio di previsione dello Stato e il conto economico delle P.A. (lettera o)).

Tale raccordo, si ricorda, è attualmente esposto anche nella nota tecnico illustrativa al disegno di legge di stabilità.

Infine, la lettera q) riformula il testo del [comma 18 dell'articolo 21 della legge 196 del 2009](#) per allineare il contenuto della norma all'effettiva modalità con cui nel disegno di legge di bilancio si fa riferimento agli **enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria**.

In particolare, la nuova formulazione prevede la **presentazione**, in allegato a ciascuno stato di previsione della spesa, **degli elenchi** degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria – **e non l'annessione** agli stati di previsione dei consuntivi dei suddetti enti, come ora recita la norma - con **indicazione** di quelli per i quali

il **conto consuntivo non risulta trasmesso** al momento della predisposizione del disegno di legge di bilancio.

Le ulteriori modifiche proposte dai **commi da 2 a 5** dall'articolo 1 sono **volte a sostituire** nel testo della legge n. 196 - ed in particolare negli **articoli 22, 24, 25 e 27** - il riferimento ai **capitoli** con quello alle "unità gestionali di bilancio", per tenere conto dell'introduzione in prospettiva delle **azioni** quale ulteriore livello di dettaglio dei programmi di spesa disposta dal successivo articolo 2.

L'**articolo 2** dello schema disciplina, in attuazione del principio di delega di cui all'[articolo 40, comma 2, lettera e\) della legge n. 196/2009](#), l'**introduzione delle azioni**, quale ulteriore articolazione di dettaglio dei programmi di spesa, destinate a costituire, in prospettiva, le unità elementari del bilancio dello Stato anche ai fini gestionali e di rendicontazione, in sostituzione degli attuali capitoli (**commi 1-3**).

In relazione alla nuova struttura del bilancio e all'introduzione delle azioni, si rivede altresì la struttura della **Nota integrativa** al bilancio di previsione e al rendiconto dello Stato (**commi 4-7**).

Il principio di delega contenuto alla **lettera e) dell'articolo 40, comma 2**, della [legge n. 196/2009](#) prevede la **definizione delle azioni** quali componenti del programma e unità elementari di bilancio, per le voci di spesa. Le azioni quali unità elementari della spesa vengono adottate anche ai fini gestionali e di rendicontazione. Il principio di delega prevede l'affiancamento ad esse di un piano dei conti integrato in modo tale da assicurare il loro raccordo alla classificazione **COFOG** e alla classificazione economica di terzo livello. A tal fine è stata avviata dal Ministero dell'economia e delle finanze, tramite il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, a partire dal 2012 un'**apposita sperimentazione** di cui si da conto nel [Rapporto sullo stato di attuazione della riforma di contabilità e finanza pubblica](#), allegato al DEF 2015.

In linea con i suddetti principi di delega, l'articolo 2 provvede innanzitutto a modificare in più parti l'articolo 25 della legge di contabilità, **ridefinendo** la **classificazione contabile delle voci di spesa del bilancio** dello Stato nella prospettiva del superamento dei capitoli in favore delle azioni, come unità di riferimento per la gestione e la rendicontazione (**comma 1**).

Più in particolare, le modifiche sono volte ad introdurre nell'articolo 25 il termine di "**unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione**" in luogo di "capitoli di spesa", quale terminologia applicabile sia al caso attuale in cui il capitolo di spesa continua ancora a rappresentare l'unità di riferimento per la gestione e la rendicontazione, sia in prospettiva quando tale unità potrà essere rappresentata dall'azione.

La nuova esposizione delle voci di bilancio rifletterà dunque la seguente classificazione di **tre livelli**:

- a. **missioni**, che, in base alla definizione fornita dall'articolo 21, comma 2, rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici della spesa;
- b. **programmi**, ossia le **unità di voto parlamentare**, definiti dall'articolo 21, comma 2, quali aggregati finalizzati al perseguimento degli obiettivi indicati nell'ambito delle missioni, **suddivisi in azioni** (in luogo degli attuali "macroaggregati" per tipologie di spesa);
- c. **unità elementari** ai fini della gestione e della rendicontazione (in luogo dei capitoli), classificate secondo il contenuto economico e funzionale, eventualmente ripartite in **articoli** (i quali, in analogia con quanto ora previsto per i capitoli, corrisponderebbero agli attuali piani di gestione).

Nella sostanza, in base alla suddetta nuova articolazione delle voci di spesa di bilancio, il termine "macroaggregati", quale elemento rappresentativo di aggregazioni di spese all'interno del programma, viene sostituito con il termine "azioni" in coerenza con il modo in cui le azioni stesse sono definite quali componenti del programma.

Soltanto in un secondo momento, le azioni costituiranno le unità elementari di riferimento ai fini della gestione e della rendicontazione. Il **definitivo passaggio all'adozione delle azioni** sarà valutato in relazione ad una Relazione predisposta dalla Ragioneria generale dello Stato, con riferimento all'efficacia delle azioni nell'esercizio 2017, che sarà presentata al Parlamento in sede di rendiconto. Con **successivo decreto** del Ministro dell'economia sarà individuato l'esercizio finanziario a partire dal quale le azioni costituiranno l'unità elementare del bilancio (*cf.* comma 8 del nuovo articolo 25-*bis*).

Il **comma 2** dell'articolo 2 introduce il nuovo **articolo 25-*bis*** nella legge n. 196, finalizzato a dare **definizione delle azioni** e alla loro **concreta introduzione** nel bilancio dello Stato, a partire dal 1° gennaio 2017, mediante un processo graduale.

In particolare, l'articolo 25-*bis* fissa la suddivisione dei programmi in azioni a partire **dal 1° gennaio 2017**.

Dal momento che i programmi costituiscono aggregati diretti al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni e che le stesse missioni rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa ([articolo 21, comma 2, legge n. 196/2009](#)), dal punto di vista sostanziale **le azioni** costituiscono **aggregati di maggiore dettaglio dei programmi** medesimi, **rappresentativi della finalità della spesa** individuata, in termini più generali, a livello di programma (commi 1 e 2 dell'art. 25-*bis*).

Le **azioni** sono definite come entità **individuate** sulla base delle seguenti **caratteristiche (comma 3)**:

- a. raggruppano le **risorse finanziarie dedicate** al raggiungimento di una **stessa finalità**;

- b. migliorano l'**informazione sulle finalità** cui sono destinate le risorse finanziarie del programma, in termini di settori di intervento, tipologie di servizi erogati o categorie di utenti; categorie di beneficiari di trasferimenti o contribuzioni in denaro; ogni altro elemento che descriva esplicitamente le realizzazioni, i risultati e gli scopi della spesa;
- c. corrispondono a **insiemi omogenei di autorizzazioni di spesa**, sotto il profilo delle finalità;
- d. sono **significative** sotto il profilo finanziario e, quanto più possibile, stabili.

Come sottolineato dalla Relazione illustrativa, si vuole evitare l'individuazione di azioni in corrispondenza di situazioni particolari, atipiche e non riconducibili alle finalità caratteristiche del programma, oppure che riguardano solo un lasso di tempo molto circoscritto o un ammontare di spesa molto ridotto.

L'individuazione delle azioni è rimessa ad un apposito **decreto** del presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia, da adottarsi **entro 90 giorni** dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui allo schema in esame (comma 6 dell'art. 25-*bis* e comma 3 dell'art. 2 dello schema).

La Relazione illustrativa sottolinea come l'individuazione delle azioni avrà come punto di partenza i risultati delle sperimentazioni condotte dalla Ragioneria generale dello Stato su questa materia, in condivisione con le amministrazioni interessate.

Si ricorda, infatti, che è stato affidato ai **Nuclei di analisi e valutazione della spesa (NAVS)**, attraverso cui si realizza, ai sensi dell'[articolo 39 della legge n. 196/2009](#), la collaborazione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e le amministrazioni dello Stato, il compito di pervenire a una **prima individuazione delle "azioni"** per ciascuno stato di previsione, tenendo conto delle indicazioni e linee guida fornite dalla Ragioneria generale dello Stato. Successivamente, le proposte formulate dai diversi NAVS sono state riesaminate nel loro insieme dalla Ragioneria generale dello Stato e in alcuni casi riviste al fine di assicurarne l'omogeneità e l'organicità, per giungere alla individuazione definitiva delle azioni in cooperazione con le amministrazioni.

La Ragioneria generale dello Stato, in collaborazione con le amministrazioni di spesa, ha prodotto **in via sperimentale un bilancio per missioni/programmi/azioni** con riferimento al **2013**, successivamente aggiornato per tenere conto delle innovazioni normative e di bilancio intercorse. Nel [Rapporto sullo stato di attuazione della riforma di contabilità e finanza pubblica](#), allegato al DEF 2015, si precisava che il Ministero dell'economia avrebbe dato conto dei risultati registrati in corso di esercizio con riferimento a tale primo modello di bilancio articolato per azioni, con riferimento al bilancio 2015, nel **Rapporto triennale al Parlamento sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato** (ai sensi dell'[articolo 41 della legge n. 196/2009](#)), che avrebbe dovuto essere presentato nel 2015.

Si ricorda peraltro, come meglio si esporrà più avanti, che l'**articolo 4** dello schema in esame **sopprime il Rapporto** sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato previsto dall'articolo 41 della legge di contabilità n. 196 del 2009, sostituito dalle Relazioni sull'esito degli accordi per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa previste dai commi 4 e 5 dell'articolo 4 medesimo, presentate dalle amministrazioni interessate al presidente del Consiglio e al Ministro dell'economia da parte, allegate al DEF.

Raggruppando tutte le risorse finanziarie destinate ad una medesima finalità, le **azioni** di possono contenere **spese di natura economica differente**. L'unica **eccezione** è costituita dalle **spese di personale** che, ai fini della gestione e della rendicontazione, vengono raggruppate in un'unica **apposita azione** all'interno di ciascun programma (comma 4).

La disponibilità di informazioni dettagliate sulla natura economica della spesa nell'ambito delle azioni sarebbe assicurata dal piano dei conti "integrato", la cui definizione è disciplinata dal successivo articolo 38-*ter* della legge di contabilità, inserito dall'articolo 8 del presente schema (comma 5).

L'introduzione delle azioni comporta un ampio rifacimento di tutti i sistemi informativi delle istituzioni competenti in materia di formazione, gestione e rendicontazione del bilancio dello Stato. Per tale ragione, **nelle more** di tale passaggio l'unità di riferimento per la gestione e la rendicontazione **resta il capitolo di spesa** e le sue eventuali articolazioni in piani gestionali (comma 7).

Come precisato nella Relazione illustrativa, in un primo tempo, sicuramente nel 2017, i sistemi informativi consentiranno, dunque, la coesistenza delle azioni insieme ai preesistenti capitoli di spesa.

Il **definitivo passaggio all'adozione delle azioni** sarà valutato in base alla **Relazione** relativa all'efficacia dell'introduzione delle azioni che dovrà essere predisposta dal MEF - Ragioneria generale dello Stato, di intesa con la Corte dei conti, con riferimento all'esercizio 2017, presentata in sede di **rendiconto 2017**. Sulla base dei risultati forniti nella Relazione, stante il completamento dell'adeguamento dei sistemi informativi, con **decreto del Ministro dell'economia** verrà fissato l'esercizio finanziario a partire dal quale le azioni costituiranno l'unità elementare di riferimento per la gestione e la rendicontazione in sostituzione dei capitoli (comma 8).

*In considerazione della rilevanza del decreto in esame, che mette a regime la struttura delle azioni quali unità di gestione e rendicontazione del bilancio, si potrebbe valutare l'opportunità che decreto medesimo sia sottoposto a parere parlamentare.*

I commi 4 e seguenti dell'articolo 2 sono finalizzati a modificare la **struttura della Nota integrativa** al bilancio di previsione e al rendiconto dello Stato in relazione alla nuova struttura del bilancio articolata, per le spese, nel nuovo livello costituito dalle azioni, in luogo dei macroaggregati.

In base alla nuova formulazione della lettera a) del comma 11 dell'articolo 21, la **Nota integrativa al bilancio** di previsione per la spesa illustra:

- le **informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera e le priorità politiche**, in coerenza con quanto indicato nei Documento di economia e finanza e nel decreto del presidente del Consiglio dei Ministri con il quale vengono previsti specifici obiettivi di spesa per i Ministeri, ai sensi del nuovo articolo 22-*bis*, introdotto nella legge di contabilità dall'articolo 4 dello schema in esame;
- il **contenuto di ciascun programma di spesa con riferimento alle azioni sottostanti**, le risorse finanziarie per il triennio di riferimento con riguardo alle categorie economiche di spesa, i relativi riferimenti legislativi e i criteri di formulazione delle previsioni;
- il **piano degli obiettivi**, intesi come risultati che le amministrazioni intendono conseguire, **correlati a ciascun programma** e formulati con riferimento a **ciascuna azione**, e i relativi **indicatori di risultato** in termini di livello dei servizi e di interventi. Per assicurare che i principi seguiti per la definizione degli obiettivi e dei relativi indicatori siano **armonizzati** con quanto previsto per il complesso delle amministrazioni pubbliche, lo schema introduce un richiamo espresso a quanto previsto dal [decreto legislativo n. 91 del 2011](#), in coerenza con i principi della legge delega che prevede **all'articolo 40, comma 2, lettera g)**, l'individuazione di metodologie comuni di definizione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio. Nelle more del completamento dell'adeguamento dei sistemi informativi nel senso della riforma, il piano degli obiettivi continuerà a fare riferimento ai programmi di spesa; il pieno adeguamento al dettato del comma 4 sopra illustrato – con la formulazione degli **obiettivi** con riferimento a **ciascuna azione** - dovrà comunque avvenire entro i termini utili per la predisposizione del disegno di legge di bilancio relativo all'anno 2018 (**comma 5**).

Viene rivista anche la struttura della **Nota integrativa** allegata al **rendiconto** generale dello Stato, in coerenza con quanto previsto per le Note integrative al disegno di legge di bilancio, riformulando il comma 2 dell'articolo 35 della legge n. 196 (comma 6).

La Nota integrativa della spesa allegata al rendiconto, riformulata con riferimento alle azioni sottostanti, illustra:

- i **risultati finanziari per categorie economiche** di spesa, motivando gli eventuali scostamenti tra le previsioni iniziali di spesa e quelle finali indicate nel rendiconto generale dello Stato tenuto conto dei principali fatti di gestione intervenuti nel corso dell'esercizio;
- l'**analisi e la valutazione** del grado di **realizzazione degli obiettivi** indicati nella nota integrativa al bilancio di previsione, motivando gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni.

La riformulazione del comma assorbe inoltre la prescrizione normativa relativa alla presentazione di una Nota integrativa anche per lo stato di previsione dell'entrata, contenuta nel successivo comma 3 dell'articolo 35, che viene conseguentemente soppresso.

L'**articolo 3** è volto a **semplificare i documenti di bilancio e di rendiconto**, ristrutturandone la composizione con riferimento ai numerosi **allegati e appendici** che costituiscono attualmente **parte integrante** dei relativi disegni di legge.

*Con riguardo all'intervento contenuto nell'articolo, la Relazione illustrativa non indica espressamente la disposizione di delega di riferimento, a differenza di quanto riscontrabile per gli altri articoli (salvo che per l'articolo 6, per il quale vale quanto qui si osserva). Pur considerando come l'intervento in esame vada considerato nell'ambito della complessiva operazione di riforma cui è finalizzato l'[articolo 40 della legge n. 196/2009](#), risulterebbero comunque opportune ulteriori indicazioni in tal senso.*

In particolare, l'articolo interviene in merito alle **Appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome - Archivi notarili e Fondo edifici di culto** – attualmente inclusi, ai sensi dell'articolo 21, comma 10, della legge di contabilità, nel bilancio di previsione in allegato agli stati di previsione della Amministrazione vigilante, costituita rispettivamente dal Ministero della Giustizia e da quello dell'Interno.

Ai sensi dell'articolo 21, comma 10, della legge n. 196, infatti, il bilancio di previsione è oggetto di un **unico disegno di legge**, costituito dallo stato di previsione dell'entrata, dagli stati di previsione della spesa distinti per Ministeri, con le **allegate appendici dei bilanci delle amministrazioni autonome**, e dal quadro generale riassuntivo con riferimento al triennio.

L'articolo modifica pertanto il comma 10 dell'articolo 21 della legge n. 196 al fine di **eliminare** il riferimento alle **appendici** dei bilanci delle amministrazioni autonome, quali parti costituenti il disegno di legge del bilancio di previsione, evitando in tal modo che i bilanci preventivi e consuntivi delle sopracitate amministrazioni autonome costituiscano parte integrante dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Amministrazioni vigilanti ma definendo un **nuovo iter autonomo** rispetto al disegno di legge di bilancio per la loro approvazione e successiva presentazione al Parlamento.

A tal fine, il comma 2 provvede ad apportare modifiche ed integrazioni ad una serie di disposizioni che disciplinano il funzionamento amministrativo e contabile delle Amministrazioni autonome in questione.

In particolare, con riferimento al bilancio preventivo e consuntivo del **Fondo edifici di culto**, è riformulato l'[articolo 59 della legge n. 222/1985](#), prevedendosene - in luogo dell'approvazione del Parlamento in allegato allo stato di previsione e al consuntivo del Ministero dell'interno - l'**approvazione con decreto del Ministro dell'interno**, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e la successiva trasmissione alle

Commissioni parlamentari competenti per materia rispettivamente entro il termine di presentazione, rispettivamente, del disegno di legge di bilancio e del disegno di legge del rendiconto, nonché alla Corte dei conti limitatamente ai conti consuntivi.

Analogamente si dispone per gli **Archivi notarili**, prevedendosi, con una novella all'[articolo 14 del regio decreto n. 970/1929](#) e all'[articolo 1 della legge n. 629/1952](#), l'**approvazione** dei bilanci preventivi e consuntivi con **decreto del Ministro della giustizia**, di concerto con il Ministro dell'economia e finanze (in luogo della presentazione al Parlamento in allegato a quello del Ministero della giustizia) e la successiva trasmissione da parte del Ministro alle Commissioni parlamentari competenti per materia e alla Corte dei conti per i consuntivi.

Anche con riferimento della **Cassa Ammende**, il cui bilancio di previsione e il conto consuntivo vengono già approvati con decreto del Ministro della giustizia ai sensi dell'[articolo 4 della legge n. 547/1932](#), si introduce la previsione della trasmissione dei suddetti documenti alle Commissioni parlamentari competenti per materia, rispettivamente entro il termine di presentazione del disegno di legge di bilancio ovvero del disegno di legge del rendiconto, nonché alla Corte dei conti con riferimento ai conti consuntivi.

Sempre nell'ottica dello snellimento e della semplificazione, i successivi **commi da 3 a 6** dell'articolo 3 sono volti a **scorporare dal disegno di legge di bilancio** alcune relazioni che attualmente costituiscono **allegati** ai documenti di bilancio delle Amministrazioni interessate, al fine di renderli documenti a se stanti, da presentare annualmente in concomitanza con la presentazione del disegno di legge del bilancio.

Con una serie di novelle alle disposizioni normative che li prevedono, vengono **sostituiti con apposite Relazioni da presentare al Parlamento** da parte dell'Amministrazione interessata entro il termine di presentazione del disegno di legge di bilancio, **i seguenti allegati** agli stati di previsione del disegno di legge di bilancio:

- **Relazione sui rapporti tra l'Italia e il Fondo monetario internazionale**, predisposta ai sensi dell'[articolo 1 della legge n. 882/1977](#), attualmente ricompresa nell'ambito della Nota integrativa allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (**comma 3**);
- **Tabella dei cambi di finanziamento**, allegata allo stato di previsione del Ministero degli affari esteri, ai sensi dell'[art. 20 del D.L. n. 65/1989](#), che ha sostituito l'[articolo 54 della legge n. 843/1978](#). Con una novella a tale disposizione, si prevede che la tabella dei cambi di finanziamento sia **pubblicata annualmente sul sito web** istituzionale del Ministro degli affari esteri, entro il termine di presentazione del disegno di legge di bilancio (**comma 4**);
- **Relazioni illustrative** sullo stato di **attuazione dei programmi del Ministero della difesa**, allegata allo stato di previsione del Ministero della difesa ai sensi dell'[art. 54 del D.Lgs. n. 66/2010](#) (Codice dell'ordinamento militare) (**comma 5**).

Si tratta delle seguenti Relazioni illustrative:

- a. sulla spesa complessiva prevista per il personale militare;
  - b. sullo stato di attuazione dei programmi di costruzione, acquisizione e ammodernamento di mezzi, impianti e sistemi;
  - c. sull'attività contrattuale concernente la manutenzione straordinaria e il reintegro dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale;
  - d. sullo stato di attuazione del programma di potenziamento e ammodernamento delle infrastrutture, con particolare riguardo agli alloggi dei militari di truppa, ai locali adibiti a cucine, mense e ad attività del tempo libero, e idoneo a garantire attività di promozione sociale e sportiva;
  - e. sui programmi, di competenza del Ministero della difesa.
- **Relazione** sull'applicazione della normativa della **circolazione in ambito internazionale** e sull'attuazione della direttiva CEE e del relativo regolamento in Italia e negli Stati membri, allegata allo stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo, ai sensi dell'[articolo 84 del D.Lgs. n. 42/2004](#) (Codice dei beni culturali e del paesaggio) (**comma 6**).

#### **Articoli 4-6: Programmazione delle risorse e monitoraggio della spesa**

Gli **articoli da 4 a 6** introducono, in attuazione dei principi di delega enunciati alle lettere g), h), i) dell'articolo 40, comma 2, della legge n. 196, **innovazioni rilevanti** in relazione alla **programmazione delle risorse** e al monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa, **ampliando** al contempo i margini di **flessibilità** di bilancio, sia in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio che in fase gestionale, funzionali a consentire alle amministrazioni una migliore allocazione e programmazione delle risorse ed una maggiore tempestività nei pagamenti.

Oltre alla revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e della relativa legislazione, infatti, i principi e criteri direttivi di cui all'articolo 40 della legge di contabilità prevedono:

- l'introduzione della **programmazione triennale delle risorse degli obiettivi** delle amministrazioni dello Stato e l'individuazione delle metodologie comuni di definizione di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferibili ai programmi del bilancio (**lett. g)**);
- l'introduzione di criteri e modalità per la fissazione di **limiti per le spese del bilancio** dello Stato - ivi comprese, quindi, quelle non rimodulabili - coerentemente con la programmazione triennale delle risorse

(lett. h));

- l'adozione di **accordi triennali** tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri in cui vengono concordati risorse, obiettivi e tempi per il loro conseguimento, in coerenza con i limiti di spesa stabiliti, volta a consentire un monitoraggio dei risultati (lett. i)).

In particolare, l'**articolo 4** dello schema di decreto introduce nella legge di contabilità, mediante il **nuovo articolo 22-bis**, misure in materia di **programmazione delle risorse** finanziarie e di accordi tra Ministeri, in attuazione di alcuni dei principi e criteri direttivi della delega. Il riferimento è in particolare laddove gli stessi fanno riferimento alla programmazione triennale delle risorse (lettera g) ed alla adozione di accordi triennali tra il Ministro dell'economia e delle finanze e gli altri Ministri, in cui vengono concordati gli obiettivi da conseguire nel triennio e i relativi tempi (lettera i).

La finalità dell'articolo è ravvisabile in quella di avviare un progressivo **superamento di una delle criticità** dell'attuale processo di formazione del disegno di legge di bilancio, costituito dal criterio c.d. della "spesa storica": questo, com'è noto, si sostanzia in un **approccio incrementale alla formazione del** disegno di legge di **bilancio**, vale a dire alla tendenza – evidenziata anche nella relazione illustrativa all'articolo in esame – da parte delle amministrazioni a concentrarsi sulla formulazione di richieste di stanziamenti aggiuntivi a quelli degli esercizi precedenti.

Può osservarsi come la definizione di nuove procedure di formazione delle decisioni di spesa delineate dall'articolo in commento possano per alcuni profili ricondursi al principio del cosiddetto bilancio "a base zero" (*zero base budgeting*), principio che, va rammentato, viene espressamente considerato nell'articolo 21 della legge di attuazione del pareggio di bilancio **n. 243 del 2012**.

In particolare il **comma 1** prevede che, nell'ambito del contributo da parte dello Stato alla definizione della manovra annuale di finanza pubblica, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza, nonché secondo quanto previsto nel **cronoprogramma** delle riforme riportato nel medesimo Documento, **entro il 31 maggio di ciascun anno** con apposito DPCM (su proposta del Ministro dell'economia e previa deliberazione del Consiglio dei ministri) siano **definiti gli obiettivi di spesa per ciascun Ministero**, con riferimento al successivo **triennio di programmazione**. Gli obiettivi, che – precisa il comma 1 in esame - considerano anche le eventuali iniziative connesse alle priorità politiche del Governo, possono essere definiti sia in termini di risparmi da conseguire o di risorse da impiegare. Ai fini del conseguimento degli obiettivi in tal modo stabiliti, il **comma 2** dispone che i Ministri propongano gli interventi da inserire nella manovra di finanza pubblica, mediante il disegno di legge di stabilità e quello di bilancio.

Si segnala come l'[articolo 10 della legge n. 196/2009](#), che disciplina i contenuti del Documento di economia e finanza (DEF) non preveda espressamente la redazione di un cronoprogramma. Questo, tuttavia, è di norma contenuto nella terza sezione del DEF medesimo, recante lo schema del Programma Nazionale di riforma (PNR), nel cui ambito (da ultimo nel DEF 2015) è riportato il cronoprogramma del Governo, concernente le principali riforme da attuare, e i tempi previsti per la loro attuazione.

Come rileva la relazione illustrativa, la fissazione di obiettivi di spesa entro il termine del mese di maggio, in anticipo rispetto alle prassi seguite negli ultimi esercizi, consente ai Ministri di disporre di un sufficiente margine di tempo per definire la loro proposta di bilancio e le misure correttive alla legislazione vigente da adottare con la legge di stabilità.

*Con riferimento al comma 1 dell'articolo 22-bis in commento,, nel quale si stabilisce che gli obiettivi di spesa di ciascun Ministero vengono definiti con apposito DPCM, si segnala l'opportunità di coordinare tale disposizione con quanto disposto dal vigente articolo 23 comma 1, relativo alla formulazione degli schemi degli stati di previsione del bilancio dello Stato, il quale dispone che siano i Ministri ad indicare, in tale sede, gli obiettivi di ciascun Dicastero nonché a quantificare le risorse necessarie per il raggiungimento degli obiettivi medesimi.*

In relazione al vincolo degli obiettivi di spesa posto dai primi due commi dell'articolo, il **comma 3** prevede **un'attività di analisi e valutazione della spesa** volta a consentirne un monitoraggio dei risultati. Il comma dispone a tal fine che dopo l'approvazione della legge di bilancio tra il **Ministro dell'economia e ciascun ministro di spesa debbano intervenire appositi accordi** che stabiliscano modalità e termini del monitoraggio del conseguimento degli obiettivi che, viene precisato, deve concernere anche "*quantità e qualità*" dei beni e servizi erogati. Gli **accordi vanno stabiliti** con appositi decreti interministeriali **entro il 1° marzo** di ciascun anno, e possono essere aggiornati – è da presumere anche in corso d'anno - anche (ma non solo) a seguito di successive norme che incidano sugli obiettivi considerati negli accordi medesimi.

Il **monitoraggio** è ulteriormente specificato secondo una tempistica indicata nei **commi 4 e 5**, nei quali rispettivamente si dispone:

- che il Ministro dell'economia **informi il Consiglio dei Ministri** in ordine allo stato di attuazione degli accordi sulla base delle informazioni contenute in apposite schede, trasmesse da ciascun Ministro al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze **entro il 15 luglio**;
- che al termine di ciascun esercizio finanziario, gli **esiti del monitoraggio** siano oggetto di una **relazione** da predisporre a cura di ciascun Ministero e da inviare al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze **entro il 1 marzo dell'anno successivo** a quello di riferimento.

Tali relazioni, che dovranno illustrare il grado di raggiungimento dei risultati previsti negli accordi e le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli stessi, sono allegate al Documento di economia e finanza.

Il **comma 6 sopprime**, il **Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato** previsto dall'articolo 41 della legge di contabilità n. 196 del 2009. La soppressione è dovuta alla circostanza, secondo quanto precisa la relazione illustrativa, che tale rapporto è sostituito dalle Relazioni sull'esito degli accordi previste dai commi 4 e 5.

*Al riguardo si segnala come, pur dovendosi considerare che il Rapporto ha anche esso, come gli accordi di cui all'articolo 4 in commento, la finalità di consentire la verifica degli obiettivi di spesa delle amministrazioni dello Stato nell'ambito degli obiettivi programmatici di finanza pubblica e di contribuire, sulla base della verifica dei risultati raggiunti, alla programmazione triennale delle risorse, va altresì rilevato come lo stesso rechi anche ulteriori contenuti – ad esempio in ordine alla complessiva composizione ed evoluzione della spesa ed agli indicatori di risultato – sulla cui riconducibilità agli accordi suddetti apparirebbe opportuno un chiarimento.*

L'**articolo 5** dispone misure volte ad **ampliare l'ambito applicativo della flessibilità di bilancio** sia in sede di **predisposizione del disegno di legge di bilancio** che in **fase gestionale**, per dotare le amministrazioni di strumenti idonei ad una migliore programmazione delle risorse, in linea con quanto previsto dal precedente articolo 4, e consentire una maggiore tempestività nell'erogazione delle risorse.

L'intervento recato dall'articolo è da **ricondursi principalmente alla lettera I)** di delega, laddove si dispone il riordino delle norme che autorizzano provvedimenti di variazione di bilancio in corso d'anno, nonché, secondo quanto riferisce la relazione illustrativa, anche alla lettera i) della delega medesima, presumibilmente per le parti funzionali anche alla programmazione delle risorse disciplinata dal precedente articolo 4.

L'**articolo 5** in esame, modificando l'articolo 23 della legge di contabilità, concernente le disposizioni per la formazione delle dotazioni finanziarie dei programmi di spesa, **elimina il vincolo della compensatività all'interno di una stessa missione** per le **rimodulazioni** che il Ministro può effettuare, in sede di formulazione degli schemi degli stati di previsione, ai fini della programmazione delle risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi del Dicastero, laddove il **vigente testo** dell'articolo 23, comma 1, riconosce tale facoltà **solo fra programmi** della stessa missione di spesa (**comma 1**).

Analogamente si dispone per le **rimodulazioni delle dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi** che possono essere disposte con il disegno di legge di bilancio per motivate esigenze, di cui al comma 3 dell'articolo 23, per le quali pure l'articolo 5 **elimina l'obbligo della compensazione all'interno di un programma o tra programmi di una medesima missione** (**comma 2**).

Va ricordato, peraltro, che la rimodulazione in via compensativa delle dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi **tra le missioni** di ciascuno stato di previsione è **una facoltà già concessa** alle Amministrazioni centrali in deroga alle vigenti norme di contabilità - ed esercitata esclusivamente con riferimento alle spese rimodulabili, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e con preclusione all'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti - inizialmente con riferimento al solo triennio 2011-2013 dall'[articolo 2, comma 1, del D.L. n. 78/2010](#), poi **estesa** agli esercizi 2014 e 2015 dall'[articolo 9, comma 10, del D.L. n. 150/2013](#) e infine **all'esercizio 2016** dall'articolo 10, comma 11, del [D.L. n. 192/2014](#).

In analogia con quanto previsto per la flessibilità in sede di disegno di legge di bilancio, l'articolo 5 modifica l'articolo 33, comma 3, ampliando anche la possibilità di effettuare **variazioni compensative** tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di **missioni diverse** anche con il disegno di legge di **assestamento** (**comma 4**).

Il **comma 5** introduce inoltre **maggiori** ambiti di **flessibilità anche nella fase gestionale**, con l'obiettivo di assicurare una maggiore tempestività nell'erogazione delle risorse e di velocizzare i pagamenti in linea con i tempi previsti dalle norme vigenti.

**Tale flessibilità**, di tipo gestionale, prevista dal vigente comma 4 dell'articolo 33 soltanto tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma e limitatamente alle sole spese di fabbisogno con decreto del Ministro dell'economia, **viene infatti estesa a tutte le tipologie di spese**, ad **eccezione** di quelle predeterminate per legge, in alcuni casi affidata direttamente al **Ministro competente**, e concessa anche con riferimento all'ulteriore livello di dettaglio dei programmi di spesa rappresentato dalle **azioni**. L'estensione della flessibilità ha l'obiettivo – sottolinea la Relazione illustrativa - di consentire alle amministrazioni la possibilità di modulare le risorse assegnate secondo le necessità connesse al raggiungimento degli obiettivi di spesa assegnati ai sensi della nuova programmazione delle risorse prevista al precedente articolo 4.

Si tratta, peraltro, in alcuni casi, della **messa a regime** di disposizioni di flessibilità già previste a legislazione vigente **in deroga** alla normativa contabile, come nel caso delle variazioni compensative tra gli stanziamenti iscritti in bilancio per acquisto di beni e servizi nelle categorie economiche 2 e 21, già sperimentata nel 2014 e 2015, ovvero delle variazioni compensative in termini di sola cassa, tutt'ora vigenti.

Più in particolare, i **5 nuovi commi** con i quali viene sostituito il comma 4 dell'articolo 33, consentono:

- a. **variazioni** compensative tra le **dotazioni finanziarie di ciascun programma** nell'ambito di **uno stesso stato di previsione** da parte del **Ministro competente**, con proprio decreto da comunicare alla Corte dei conti, per motivate esigenze, previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con **esclusione delle spese predeterminate per legge**. Resta precluso, secondo quanto già previsto dalla legislazione vigente, l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti (nuovo comma 4 dell'art. 33);  
Con l'unica eccezione delle spese da fattore legislativo, le rimodulazioni consentite dalla norma in esame con decreto del Ministro competente possono riguardare pertanto - seppure nell'ambito di ciascun programma del proprio stato di previsione - **tutte le tipologie di spese, comprese**, dunque, quelle qualificate come **oneri inderogabili** secondo la nuova formulazione del comma 5 dell'articolo 21, laddove invece il vigente testo dell'articolo 33, comma 4, consente le variazioni compensative in corso di gestione limitatamente alle sole spese di adeguamento al fabbisogno, riservando peraltro tale facoltà soltanto al Ministro dell'economia, su proposta dei Ministri competenti.
- b. **variazioni** compensative nell'ambito degli **stanziamenti di spesa di ciascuna azione**, con **decreti direttoriali** previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con **esclusione** delle spese predeterminate per legge. Anche in questo caso è ribadito il divieto di utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti (comma 4-*bis* dell'art. 33);
- c. **variazioni** compensative nell'ambito di **ciascuno stato di previsione** tra gli **stanziamenti** di bilancio iscritti nella **categoria 2** "Consumi intermedi" e quelli iscritti nella **Categoria 21** "Investimenti fissi lordi", da parte del **Ministro dell'economia** e delle finanze su proposta del Ministro competente, con esclusione degli stanziamenti riguardanti le spese predeterminate per legge e fermo restando il divieto di utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti (comma 4-*ter* dell'art. 33);  
*Il comma 4-ter precisa che le variazioni compensative sono effettuate "in termini di competenza e cassa", mentre i commi 4 a 4-bis non recano tale specificazione, benché, sembra da presumere, si tratti di variazioni compensative di analogo carattere. Sarebbe pertanto opportuno uniformare il testo di tali commi.*  
Si tratta, si ricorda, di una **facoltà che è stata già concessa** alle amministrazioni centrali, in deroga alle vigenti norme di contabilità, dall'[articolo 50, comma 2, del D.L. n. 66/2014](#), che ha autorizzato il **Ministro dell'economia**, in via **sperimentale per il 2014 e il 2015**, ad effettuare **variazioni compensative** nell'ambito degli **stanziamenti** dei capitoli di bilancio dei **consumi intermedi** (categoria 2) e degli **investimenti fissi lordi** (categoria 21), con esclusione delle spese predeterminate per legge, previa motivata e documentata richiesta da parte delle Amministrazioni interessate al Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di consentire alle Amministrazioni di razionalizzare la spesa per acquisto di beni e servizi e di prevenire la formazione di debiti fuori bilancio.
- d. **variazioni** compensative **di sola cassa**, tra capitoli di uno **stesso stato di previsione**, con decreto del **Ministro competente**, fatta **eccezione** per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di **ruoli di spesa fissa**, previa verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, della compatibilità delle medesime con gli obiettivi programmati di finanza pubblica (comma 4-*quater* dell'art. 33);  
Anche in questo caso, si tratta di una **facoltà già consentita** alle amministrazioni centrali a partire dal 2012 dall'art. 6, comma 14, del D.L. 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. *spending review*), **strumentale** rispetto alla predisposizione del c.d. **piano finanziario dei pagamenti** introdotto dall'articolo 6, comma 10-12, del medesimo decreto-legge, che consente al Ministro competente, con decreto da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti, di disporre variazioni compensative di sola cassa tra capitoli del proprio stato di previsione, con esclusione dei pagamenti effettuati mediante ruoli di spesa fissa (competenze del personale, fitti, passivi, etc.), da applicare nel caso in cui si riscontrassero indisponibilità di risorse sulle appostazioni di cassa (Cfr. Circolare MEF-RGS n. 27 del 2012). Tale flessibilità – originariamente prevista per il solo 2012-2013 - è stata estesa al 2014 dall'[articolo 9, comma 11, del D.L. n. 150/2013](#) e poi agli esercizi 2015 e 2016 dall'articolo 10, comma 10, alla lett. a) del [D.L. n. 192/2014](#).
- e. **variazioni** di bilancio in termini di **residui**, competenza e cassa necessarie alla ripartizione, anche tra amministrazioni diverse, dei Fondi istituiti per legge in ciascuno stato di previsione della spesa, da operare con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze (comma 4-*quinquies* dell'art. 33).

Nelle more del definitivo passaggio alle azioni quali unità gestionali del bilancio, l'unità elementare di riferimento tra cui effettuare le variazioni compensative sopra illustrate restano i capitoli (**comma 6**).

Il **comma 7** dell'articolo 5, infine, modifica la normativa relativa al **Fondo dei consumi intermedi**, costituito, nell'ambito di ciascuno stato di previsione della spesa ai sensi dell'[articolo 23, comma 1, della legge n. 289/2002](#), per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spesa dei Ministeri in corso di gestione per consumi intermedi. La modifica è volta a consentire l'**utilizzo** dei suddetti fondi per provvedere al fabbisogno necessario per **tutti gli acquisti di beni e servizi**, inclusi dunque quelli in conto capitale (posto che la categoria di spesa dei consumi intermedi è di natura corrente).

Si ricorda che la citata disposizione ha disposto la riduzione del 10 per cento delle dotazioni iniziali delle unità previsionali di base (che allora rappresentavano le unità di voto del bilancio) degli stati di previsione dei Ministeri per l'anno finanziario 2003 concernenti spese per consumi intermedi non aventi natura obbligatoria. Le relative

risorse sono state iscritte in ciascuno stato di previsione della spesa in un apposito fondo da ripartire nel corso della gestione per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi. La ripartizione del fondo è disposta con decreti del Ministro competente, comunicati, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite gli Uffici centrali del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

L'**articolo 6** reca un intervento che appare finalizzato a consentire una più agevole **gestione da parte dei Ministeri** interessati delle **poste di bilancio derivanti da proventi** prodotti da entrate finalizzate per legge a specifiche finalità, ovvero correlate a versamenti all'entrata autorizzati da specifiche norme legislative.

*In ordine al contenuto dell'articolo si rinvia a quanto segnalato in relazione all'articolo 3 che precede*

A tal fine, il **comma 1 aggiunge all'articolo 23** della [legge n. 196 del 2009](#) un **comma 1-bis** con il quale si stabilisce che con il disegno di legge di bilancio, possono essere **iscritte negli stati di previsione** della spesa di ciascuna Amministrazione e in quello dell'entrata **importi corrispondenti** a quote di **proventi che si prevede di incassare** nel medesimo esercizio derivanti da entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. Gli importi in questione sono **commisurati all'andamento dei versamenti** registrati nei singoli esercizi del triennio precedente a quello di iscrizione.

Come precisato nella relazione illustrativa, la norma consente alle amministrazioni interessate – senza modificare l'ammontare finale dell'importo da corrispondere né il profilo temporale della spesa – di disporre fin dall'inizio dell'esercizio di somme che sarebbero comunque state loro assegnate in corso d'anno, con conseguenti vantaggi in termini di gestione.

Il comma prevede altresì che in **sede di assestamento** del bilancio dello Stato possono disporsi necessarie variazioni per adeguare gli stanziamenti iscritti in bilancio alle effettive somme riscosse nell'esercizio di riferimento.

**Con analoghe finalità**, come per il comma precedente, di miglior elasticità di gestione, il **comma 2 sopprime i Fondi da ripartire** istituiti dall'articolo 2, commi da 616 a 617 (ma il comma cita, per un presumibile refuso, i commi da 616 a 618), della [legge n. 244 del 2007](#), mediante i quali, si rammenta, nell'ambito di un più complessivo intervento volto al conseguimento di riduzioni di spesa si prevede che:

- a decorrere dal 2008 non si procede più all'iscrizione negli stati di previsione dei Ministeri in correlazione a versamenti di somme all'entrata del bilancio dello Stato autorizzate da disposizioni legislative iscritti in un apposito elenco allegato alla [legge 244/2007](#) medesima, ad eccezione degli stanziamenti destinati alle spese per redditi da lavoro dipendente (comma 615);
- in relazione a ciò, negli stati di previsione dei Ministeri sono istituiti con decreti del Ministro competente appositi fondi da ripartire, la cui dotazione è determinata nella misura del 50 per cento dei versamenti riassegnabili nell'anno 2006. La dotazione dei fondi è annualmente rideterminata in base all'andamento dei versamenti riassegnabili effettuati entro il 31 dicembre dei due esercizi precedenti, in modo da assicurare in ciascun anno un risparmio in termini di indebitamento pari a 300 milioni di euro (commi 616 e 617).

In conseguenza della soppressione dei fondi da ripartire di cui ai suesposti commi 616 e 617 il **secondo periodo del comma 2** in esame stabilisce che **a decorrere dal 2017, gli stanziamenti** iscritti negli stati di previsione dei Ministeri, correlati a versamenti di somme all'entrata del bilancio dello Stato ed autorizzati dai provvedimenti legislativi di cui all'elenco n. 1 allegato alla medesima [legge n. 244 del 2007](#), sono **annualmente quantificati dalla legge di bilancio**, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, tenuto conto dell'andamento dei versamenti stessi.

*Al riguardo, premesso che il riferimento, contenuto nel comma 2, anche al comma 618 appare derivante da un mero refuso (atteso che il comma 618 tratta materia diversa), si segnala, per il profilo della formulazione della norma, che poiché la soppressione dei fondi da ripartire comporta di fatto il venir meno del contenuto dei commi 616 e 617, risulterebbe opportuno sopprimere espressamente gli stessi, nonché, inoltre, integrare nel comma 615 il secondo periodo del comma 2, considerato che questo fa riferimento all'elenco n 1 allegato alla [legge n. 244/2007](#) previsto dal comma 615 medesimo.*

## **Articoli 7 e 10: La tesoreria statale e le gestioni fuori bilancio**

L'**articolo 7** aggiunge alla legge di contabilità **due ulteriori articoli** (44-bis e 44-ter) le cui disposizioni sono volte al perfezionamento del raccordo tra le autorizzazioni di cassa **del bilancio dello Stato e la gestione di tesoreria**, da attuarsi **da un lato** attraverso il rafforzamento del contenuto informativo delle informazioni contabili e l'integrazione dei due sistemi, e **dall'altro** tramite la riconduzione all'interno del bilancio dello Stato delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, che verranno ridotte nel numero e nell'entità complessiva.

La norma, infatti, punta ad attuare due deleghe contenute nell'[articolo 40, comma 2, della legge n. 196/2009](#), ovvero:

- la **lettera o)**, che riguarda la revisione del conto riassuntivo del tesoro allo scopo di garantire maggiore chiarezza e significatività delle informazioni in esso contenute attraverso l'integrazione dei dati contabili del bilancio dello Stato e di quelli della tesoreria (a tal fine viene introdotto l'**articolo 44-bis**);
- la **lettera p)**, che richiede la progressiva eliminazione delle gestioni contabili che operano a valere di

fondi trasferiti dal bilancio dello Stato (a tal fine viene introdotto l'**articolo 44-ter**).

In particolare, con l'introduzione dell'**articolo 44-bis si rivedono i contenuti del Conto riassuntivo del Tesoro**, a partire da quello elaborato con riferimento al mese di gennaio 2017, e se ne prevede la pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze (comma 1).

In proposito si segnala che, in coerenza con i nuovi contenuti del Conto suddetto recati dall'articolo 44-bis in esame, l'**articolo 10** del presente schema provvede ad **abrogare** la norma vigente ([articolo 609 del Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827](#)) che richiede la pubblicazione mensile del conto dei versamenti e dei pagamenti effettuati nelle tesorerie.

I **commi 2 e 3** riguardano l'**integrazione contabile**, tra bilancio e tesoreria, in quanto stabiliscono che il Conto riassuntivo del Tesoro costituisce la rendicontazione mensile delle **riscossioni e dei pagamenti** relativi al servizio di tesoreria statale, riguardante:

- sia la gestione del bilancio dello Stato (in tal caso i flussi sono distinti secondo le classificazioni correnti della struttura del bilancio);
- sia quella della tesoreria statale (in tal caso i flussi sono distinti a seconda che costituiscano il formarsi o l'estinguersi di partite debitorie o creditorie originate dalla gestione di tesoreria).

La norma precisa inoltre che le informazioni sull'integrazione tra le gestioni di bilancio e di tesoreria sono fornite tramite apposite tabelle.

*In relazione a tale disposizione, si valuti l'opportunità di specificare meglio le modalità di emanazione di tali tabelle di raccordo, anche con riguardo al soggetto (verosimilmente il Dipartimento della RGS del MEF) che vi è tenuto.*

L'**articolo 44-ter** prevede l'emanazione di un **decreto** del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, per individuare le gestioni operanti su contabilità speciali o conti di tesoreria:

- **da ricondurre al regime di contabilità ordinaria**, con contestuale chiusura delle predette gestioni (**comma 1**). In tali casi, le somme giacenti alla data della chiusura sono versate all'entrata del bilancio dello Stato, per la nuova assegnazione nella competenza delle inerenti imputazioni di spesa che vi hanno dato origine, oppure a nuove imputazioni appositamente istituite se queste ultime non esistono più in bilancio. Il **comma 5** dell'articolo 44-ter in commento prevede la possibilità di individuare annualmente, con la legge di bilancio, talune voci di spesa che possono essere trasportate interamente o per la parte inestinta all'esercizio successivo, su richiesta del funzionario delegato, in applicazione dell'[articolo 61-bis del Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440](#) (tale disposizione, si rammenta, riguarda nello specifico, gli ordini di accreditamento riguardanti le spese in conto capitale).
- **da sopprimere in via definitiva (comma 2)**. In tali casi, le somme giacenti sulle predette gestioni sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e possono essere riassegnate alle amministrazioni interessate, su loro richiesta, limitatamente all'importo necessario all'estinzione di eventuali obbligazioni giuridicamente perfezionate, assunte almeno 30 giorni prima della soppressione.

Tale DPCM deve essere adottato entro 120 giorni, e la riconduzione in contabilità ordinaria o la soppressione definitiva devono essere effettuate entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, secondo il **comma 8** (*nel testo tale comma è indicato erroneamente come comma 2*).

Il **comma 3** elenca le **gestioni contabili escluse** dal processo di progressiva eliminazione previsto dalla norma, sulla base di quanto previsto dalla delega:

1. la gestione relativa alla Presidenza del Consiglio dei ministri;
2. le gestioni fuori bilancio nell'ambito delle Amministrazioni dello Stato istituite ai sensi della [legge n. 1041/1971](#);
3. le gestioni fuori bilancio autorizzate per legge;
4. i programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati;
5. i casi di urgenza e necessità.

Ferme tali esclusioni, dalla data di entrata in vigore del presente decreto si dispone il **divieto** di aprire nuove contabilità speciali i cui fondi siano costituiti mediante versamento di somme iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato (**comma 7 e comma 9**, *erroneamente indicato nel testo come comma 3*).

Il **comma 4** dispone la **chiusura dei conti correnti di tesoreria centrale inattivi**. A decorrere dall'esercizio 2017, i conti per i quali siano trascorsi **almeno tre anni** dall'ultima movimentazione e non siano state effettuate ulteriori transazioni saranno estinti, previa autorizzazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Viene mantenuto fermo l'**analogo meccanismo di estinzione** delle contabilità speciali costituite presso sezioni di tesoreria, previsto dal [D.P.R. n. 367/1994](#) (articolo 10, comma 5), previa autorizzazione del MEF, a cura delle sezioni stesse quando sia trascorso **almeno un anno** dall'ultima operazione e non siano state effettuate ulteriori transazioni.

Restano ferme, inoltre, le **disposizioni** relative alle contabilità speciali scolastiche (ossia le risorse iscritte nello stato di previsione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca da destinare alle istituzioni scolastiche affluite in contabilità speciali presso le sezioni di tesoreria provinciale) recate dall'articolo 7, comma 39, del [decreto-legge n. 95/2012](#). In base a tali norme, tali contabilità non sono più alimentate dall'anno 2013, e le relative disponibilità sono progressivamente versate all'entrata del bilancio dello Stato,

con soppressione dal 2016.

Per le **contabilità speciali** che restano **attive**, il **comma 6** impone che le operazioni di pagamento delle spese delle pubbliche amministrazioni centrali e locali e dei loro enti siano disposte mediante l'**utilizzo di strumenti telematici**, secondo quanto previsto dall'articolo 2, comma 4-ter, lettera a), del [decreto-legge n. 138/2011](#).

I **commi 10 e 11** (*erroneamente indicati nel testo come commi 4 e 5*) modificano la disciplina delle **contabilità speciali** aperte a seguito di **calamità naturali** per le quali sia stato deliberato lo stato d'emergenza, sempre con l'obiettivo di favorire la **riconduzione alla gestione ordinaria** di bilancio di risorse giacenti presso la tesoreria dello Stato.

In particolare, il **comma 10** modifica l'articolo 5 della [legge n. 225/1992](#) per:

- a. introdurre un limite di 12 mesi per la prosecuzione della gestione operativa dell'emergenza tramite contabilità speciale, ai fini del completamento degli interventi previsti dalle ordinanze;
- b. richiedere al soggetto intestatario della contabilità speciale una relazione che quantifichi la parte necessaria al completamento degli interventi e un cronoprogramma, da inviare al Dipartimento della protezione civile, al MEF e all'amministrazione a cui sono destinate le risorse che residuano alla chiusura della contabilità speciale;
- c. attivare un monitoraggio, da parte del Dipartimento della protezione civile, degli interventi effettuati dall'amministrazione pubblica a cui sono trasferite le disponibilità che residuano alla chiusura della contabilità speciale, sulla base di una rendicontazione semestrale effettuata dalla stessa amministrazione, e fino al completamento degli interventi previsti secondo tale cronoprogramma. Sono versate al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (Fondo per le emergenze nazionali), le risorse che, secondo la quantificazione operata dall'intestatario della contabilità speciale, non sono necessarie al completamento degli interventi e quelle che dovessero residuare al termine degli stessi. Le risorse trasferite alle Regioni e agli enti locali alla chiusura delle contabilità speciali, e le relative spese, sono escluse dal patto di stabilità.

L'**articolo 10** abroga l'articolo 609 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato ([Regio Decreto 23 maggio 1924, n. 827](#)), in virtù delle nuove disposizioni introdotte dall'articolo 7, nella parte in cui inseriscono l'articolo 44-*bis* all'interno della [legge n. 196 del 2009](#) in materia di conto riassuntivo del Tesoro. La norma abrogata, infatti, richiede la pubblicazione mensile del conto dei versamenti e dei pagamenti effettuati nelle tesorerie.

## Articolo 8: La contabilità integrata

Va segnalato come su tale nuovo sistema si sofferma il **Rapporto** sullo stato di **attuazione della riforma della contabilità** e finanza pubblica previsto dall'[articolo 3 della legge n. 196/2009](#), l'ultimo dei quali, allegato al [Documento di economia e finanza 2015](#) riferisce che nelle more dell'attuazione della delega l'adozione di un sistema di contabilità integrata è stato, di fatto, **parzialmente anticipato** dalle disposizioni dell'[articolo 6, comma 6 del decreto-legge n. 95/2012](#), che hanno reso obbligatorio dal 2013 l'utilizzo delle funzionalità economico-patrimoniali del **sistema informativo SICOGE** (sistema di contabilità finanziaria, economico-patrimoniale) per tutte le amministrazioni centrali. Dal 2013 il sistema SICOGE per la parte economico-patrimoniale, è stato esteso a tutte le Amministrazioni centrali dello Stato, senza l'adozione contestuale del piano dei conti integrato (di cui al [D.P.R. n. 132/2013](#)) quale strumento funzionale alla contabilità integrata, utilizzando, per la parte relativa ai costi di gestione, il Piano dei conti dell'esistente contabilità economica analitica delle amministrazioni centrali, redatto in coerenza con i principi contabili nazionali, integrato da alcuni conti necessari per le scritture in partita doppia.

Con il primo di tali articoli – **38-bis** – si dispone, al **comma 1**, che le Amministrazioni centrali dello Stato adottano la **contabilità economico patrimoniale in affiancamento** alla contabilità finanziaria mediante l'adozione di un sistema integrato di scritture contabili **che**:

- consenta la registrazione di ciascun evento gestionale contabilmente rilevante;
- assicuri l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni di natura finanziaria con quelle di natura economica e patrimoniale.

Come riportato nella rubrica dell'articolo, la nuova contabilità economico patrimoniale concorre a realizzare un **sistema di contabilità "integrata"** rispetto a quella finanziaria: un sistema, vale a dire, in cui ciascun evento gestionale con rilevanza contabile viene contestualmente registrato sia nelle scritture finanziarie (ad esempio in termini di entrate e spese) che, per l'appunto, in quelle economico patrimoniali (ad esempio come costi e ricavi).

Poiché la nuova contabilità, che la norma dispone espressamente **riferita alla fase "gestionale"**, attiene alla gestione di bilancio, la stessa appare rivestire necessariamente natura esclusivamente conoscitiva, in coerenza con la norma di delega che, come prima detto, stabilisce per essa **"l'affiancamento a fini conoscitivi"** alla contabilità finanziaria.

*In relazione a ciò potrebbe considerarsi l'opportunità di precisare espressamente in norma la finalità conoscitiva della nuova contabilità.*

Il **comma 2** stabilisce che **le amministrazioni** centrali dello Stato, incluse le articolazioni periferiche,

**utilizzeranno** per le scritture di contabilità integrata finanziaria ed economico-patrimoniale analitica il **sistema informativo SICOGE**- che, si rammenta, è il sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria per le Amministrazioni Centrali dello Stato e di alcune amministrazioni autonome dello Stato - messo a disposizione dalla Ragioneria generale dello Stato. L'uniformità e la corretta tenuta ed applicazione delle scritture e dei principi contabili dovranno essere assicurate dagli Uffici centrali del bilancio e dalle Ragionerie Territoriali; si prevede inoltre che la RGS e la Corte dei conti possano coordinarsi per le **procedure di controllo** contabile, anche attraverso convenzioni.

Viene poi disposto (**comma 3**) che l'ordinamento finanziario e contabile delle amministrazioni centrali dello Stato si conformi ai **principi contabili generali** contenuti nell'**allegato 1** del provvedimento.

Si tratta di ventiquattro **principi contabili**, definiti **in conformità** ai medesimi principi come riportati nel **decreto legislativo n. 91 del 2011** di armonizzazione dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, e sono costituiti dai seguenti: annualità, unità, universalità, integrità, veridicità, attendibilità, correttezza, chiarezza/comprendibilità, trasparenza, significatività e rilevanza, flessibilità, congruità, prudenza, coerenza, continuità, costanza, comparabilità, verificabilità, imparzialità, pubblicità, equilibri di bilancio, competenza finanziaria, competenza economica, prevalenza della sostanza sulla forma.

Eventuali **aggiornamenti** degli stessi sono adottati con D.P.R. in relazione all'eventualità di tener conto delle disposizioni europee in materia di sistemi contabili e di bilancio, nonché **a seguito della sperimentazione** di cui all'articolo 38-*sexies* e delle eventuali modifiche connesse all'esercizio della delega di cui all'**articolo 42 della legge n. 196/2009** (di cui allo schema di decreto A.G. n. 265)

Su proposta del Ministro dell'economia si provvederà poi, **con successivo regolamento** da adottare entro il **31 ottobre 2016** a definire i **principi contabili applicati**, che, analogamente a quelli generali, potranno essere modificati anche a seguito della sperimentazione di cui all'articolo 38-*sexies* (**commi 3 e 4**).

Si rammenta che i principi contabili applicati sono norme tecniche di dettaglio, di specificazione ed interpretazione delle norme contabili e dei principi generali, che svolgono una funzione di completamento del sistema generale e favoriscono comportamenti uniformi e corretti.

Con l'**articolo 38-ter** si provvede a disciplinare il **piano dei conti integrato**, costituito, precisa il **comma 1**, "da conti che rilevano le entrate e le spese in termini di contabilità finanziaria e da conti economico-patrimoniali redatti secondo comuni criteri di contabilizzazione", che le amministrazioni centrali dello Stato dovranno adottare **tenuto conto** del regolamento di cui al **D.P.R. n. 132 del 2013**.

*Sul rinvio al suddetto regolamento sembrerebbero opportuni chiarimenti, atteso che lo stesso (emanato ai sensi del **D.Lgs. n. 91 del 2011** in tema di armonizzazione dei sistemi contabili), disciplina le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche, piano che potrebbe ritenersi disciplinato ex-novo dalle norme ora in esame.*

Il **comma 2** dell'articolo 38-*ter* in commento individua come segue le **finalità del piano dei conti**:

- a. l'armonizzazione del sistema contabile delle amministrazioni centrali dello Stato con quelli delle altre amministrazioni pubbliche, destinatarie dei decreti legislativi n. 91 del 2011 e n. 118 del 2011;
- b. l'integrazione e la coerenza tra le rilevazioni contabili di natura finanziaria e quelle di natura economica e patrimoniale;
- c. il consolidamento nelle fasi di previsione, gestione e rendicontazione delle entrate, delle spese, dei costi/oneri e dei proventi/ricavi, nonché il monitoraggio in corso d'anno degli andamenti di finanza pubblica delle amministrazioni centrali dello Stato;
- d. una maggiore tracciabilità delle informazioni nelle varie fasi di rappresentazione contabile ed una maggiore attendibilità e trasparenza dei dati contabili.

Il **comma 3** rinvia infine ad un **successivo regolamento** da adottare entro il **31 ottobre 2016**, la **definizione**: delle **voci** del piano dei conti integrato (costituito, viene precisato, dall'elenco dei conti relativi alle entrate e alle spese in termini di contabilità finanziaria e dai conti economico-patrimoniali); dei **collegamenti** dei conti finanziari, dei conti economico patrimoniali ai documenti contabili e di bilancio; del livello minimo di **articolazione** del piano dei conti per le fasi di riferimento del bilancio.

Come già disposto per la contabilità integrata, gli eventuali aggiornamenti del piano dei conti sono adottati anche a seguito della **sperimentazione** di cui all'articolo 38-*sexies*.

L'**articolo 38-quater** introduce nella contabilità integrata in esame la **transazione contabile elementare**, stabilendo che "ogni atto gestionale posto in essere dai funzionari responsabili della gestione del sistema di contabilità integrata costituisce nelle rilevazioni contabili una transazione elementare".

Viene precisato che ogni transazione elementare è caratterizzata da una **codifica** che consente di tracciare le operazioni contabili movimentando contemporaneamente le voci del piano dei conti finanziario, economico e patrimoniale.

In proposito la relazione illustrativa rappresenta come l'affiancamento della contabilità economico-patrimoniale a quella finanziaria comporta la necessità di gestire oltre alla **registrazione** degli atti di entrata e spesa **della contabilità finanziaria** (accertamenti e riscossioni per l'entrata, impegni e pagamenti per la spesa) anche **le**

**registrazioni** effettuate secondo le diverse logiche della **contabilità economico-patrimoniale**, vale a dire quelle inerenti costi/oneri, debiti, proventi/ricavi, crediti liquidità.

Si segnala che la **transazione elementare è prevista**, in termini sostanzialmente identici a quelli ora dettati dall'articolo in esame, anche nell'ambito dell'attuazione delle deleghe sull'armonizzazione contabile recate dall'articolo 2 della legge di contabilità n. 196/2009 e dagli articoli 1 e 2 della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 /2009. Il riferimento è alla disciplina sull'armonizzazione contabile degli enti territoriali ([articolo 5 del D.Lgs. n. 118/2011](#)) nonché a quella sull'armonizzazione delle amministrazioni pubbliche diverse da quelle territoriali ([articolo 8 del D.Lgs. n. 91 del 2011](#)).

Quanto alla **definizione puntuale della transazione elementare**, l'articolo 38-*quater* in commento la rinvia agli **esiti della sperimentazione** di cui all'articolo 38-*sexies*, stabilendo che con **decreto** del Ministro dell'economia da emanare **entro quattro mesi dalla fine della sperimentazione** vengano definiti il contenuto della codifica della transazione elementare ed i criteri e le modalità di applicazione delle disposizioni ad essa relative.

Con riguardo al periodo che intercorre fino a quando non interverrà il decreto suddetto la relazione illustrativa afferma che all'avvio della sperimentazione di procederà con una **codifica provvisoria**, tenendo di quanto operato nel percorso di sperimentazione della delega sull'armonizzazione degli enti territoriali, di cui al DCCM di sperimentazione del 28 novembre 2011.

*In proposito, attesa l'importanza dell'operazione di codifica, andrebbe valutata l'opportunità di precisare anche in norma il ricorso alla codifica provvisoria, che risulta ora espresso nella sola relazione illustrativa.*

In relazione alle implicazioni che la contabilità integrata prevista dagli articoli da 38-*bis* a 38-*quater* comporta sugli attuali sistemi informativi delle amministrazioni centrali, l'articolo **38-*quinquies*** interviene con riferimento al **sistema SIOPE**.

Il SIOPE ([Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici](#)), si rammenta, è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche, che nasce dalla collaborazione tra la Ragioneria Generale dello Stato, la Banca d'Italia e l'ISTAT, in attuazione dall'[articolo 28 della legge n. 289/2002](#), ed è disciplinato dall'articolo 14, commi dal 6 all'11, della legge di contabilità 196/2009.

Il SIOPE, che risponde anche all'esigenza di superare attraverso una codifica uniforme per tipologia di enti le differenze tra i sistemi contabili ancora adottati dai vari comparti delle amministrazioni pubbliche, rappresenta al momento uno strumento fondamentale per il monitoraggio dei conti pubblici, attraverso la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle amministrazioni pubbliche e l'acquisizione delle informazioni necessarie ad una più puntuale predisposizione delle statistiche trimestrali di contabilità nazionale, ai fini della verifica delle regole previste dall'ordinamento dell'Unione Europea, quali tra le altre la procedura su disavanzi eccessivi e l'osservanza del Patto di stabilità e crescita.

In particolare l'articolo 38-*quinquies* stabilisce che **in base agli esiti della sperimentazione** di cui all'articolo 38-*sexies*, con le modalità definite dall'articolo 14, comma 8 (vale a dire con decreti del Ministro dell'economia, sentita la Conferenza unificata) **la codificazione SIOPE** delle amministrazioni centrali dello Stato **è sostituita** con quella prevista dalla struttura del piano dei conti integrato relativamente alla **contabilità finanziaria**. Viene anche previsto che eventuali ulteriori livelli di articolazione delle codifiche SIOPE siano da ricondursi alle aggregazioni previste dal piano dei conti integrato.

Quanto infine alla disciplina della sperimentazione, più volte richiamata dagli articoli 38-*bis* e seguenti finora illustrati, **l'articolo 38-*sexies*** dispone che al fine di valutare gli effetti dell'adozione della contabilità integrata, del piano dei conti integrato e del suo utilizzo quale struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di bilancio unitamente alle Missioni, ai programmi e alle azioni (di cui all'articolo 25-*bis*) nonché della codifica della transazione contabile elementare, con **decreto** del Ministro dell'economia da **adottare entro il 30 giugno 2016** è disciplinata **un'attività di sperimentazione della durata di un esercizio finanziario**, con verifica dei risultati a consuntivo.

## Articolo 9: Il bilancio di genere

L'**articolo 9** integra la [legge n. 196/2009](#) con l'articolo 38-*septies*, che prevede **l'avvio di una sperimentazione dell'adozione di un bilancio di genere**, ai fini della valutazione del diverso impatto delle politiche di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito. La metodologia generale della redazione di tale tipologia di bilancio dovrà definita tramite **decreto** del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi **entro 12 mesi**. Le amministrazioni centrali dello Stato devono fornire al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'Economia e delle Finanze le informazioni necessarie, secondo gli schemi contabili, gli indicatori statistici e le modalità di rappresentazione stabilite dalla stessa RGS.

A tale scopo la norma richiama il [D.Lgs. n. 150/2009](#) (articolo 10, comma 1, lettera b)), che ha richiesto alle amministrazioni pubbliche, la **redazione di un bilancio di genere** nell'ambito della relazione annuale sulla *performance*, senza tuttavia specificare le metodologie e i contenuti di tale documento.

Le indicazioni su come ottemperare a tale obbligo, allegando alla Relazione sulla performance il bilancio di genere

sono venute dalla Commissione per la Valutazione, la Trasparenza e l'Integrità delle amministrazioni pubbliche, con la [delibera n. 22/2011](#) (in particolare il paragrafo 4.2) e la [Delibera 5/2012](#), secondo le quali il prospetto relativo alle pari opportunità e al bilancio di genere, sviluppato secondo una logica per obiettivi, dovrà contenere, secondo un criterio di rilevanza in relazione alla missione/mandato e al contesto di riferimento dell'amministrazione, alcune informazioni essenziali quali la dimensione delle pari opportunità, la prospettiva di riferimento, la tipologia di impatto, gli obiettivi, gli indicatori e le risorse associate a ciascun obiettivo. A titolo di esempio, si rinvia ad alcuni degli allegati alle Relazioni sulla performance redatti dalle amministrazioni centrali:

- [Ministero dello Sviluppo Economico](#);
- [Ministero della Salute](#);
- [Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali](#).

Per ulteriori approfondimenti sul bilancio di genere (*gender budgeting*) si veda il volume "[Bilanci pubblici ed equità di genere](#)".

## Articolo 11: La norma di copertura finanziaria

L'**articolo 11** quantifica gli **oneri** derivanti dallo schema di decreto in 13,844 milioni di euro per il 2017, in 11,444 milioni di euro per il 2018 ed in 2,5 milioni di euro a decorrere dal 2019, riferibili, come precisa la relazione tecnica, ai necessari adeguamenti dei sistemi informativi del Ministero dell'economia e delle finanze.

La relativa **copertura** è a valere sull'autorizzazione di spesa recata dall'articolo 1, comma 188, della legge di stabilità 2015 ([L. n. 190/2014](#)).

Tale comma ha autorizzato la spesa di 5 milioni di euro per l'anno 2015, di 22 milioni di euro per l'anno 2016, di 19 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 e di 4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019 per la realizzazione, la gestione e l'adeguamento delle strutture e degli applicativi informatici per la tenuta delle scritture contabili indispensabili per il completamento della riforma del bilancio dello Stato di cui alle deleghe previste dalla legge di contabilità n. 196/2009, nonché in relazione alle esigenze necessarie a quanto previsto per la nuova legge di bilancio di cui all' [articolo 15 della legge n. 243/2012](#).

**Senato: Servizio Bilancio (Elementi di documentazione n. 48) - Servizio Studi (Dossier n. 305)**  
**Camera: Atti del Governo n. 280**  
**9 marzo 2016**

Senato	Servizio Bilancio	SBilancioCU@senato.it - 066706-5790	 SR_Bilancio
	Servizio Studi	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera	Servizio Studi	st_bilancio@camera.it - 066760-9932	 CD_bilancio
	Dipartimento Bilancio		

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.