

XVII legislatura

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196

(Atto del Governo n. 265)

Marzo 2016
n. 125



servizio del bilancio
del Senato



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'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.

Servizio del bilancio, (2016). Nota di lettura, «Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Atto del Governo n. 265)», NL125, marzo 2016, Senato della Repubblica, XVII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 1 (Piano finanziario dei pagamenti – Cronoprogramma)	1
Articolo 2 (Leggi di spesa pluriennale)	2
Articolo 3 (Impegno e pagamento).....	3
Articolo 4 (Disposizioni in materia di entrata)	6
Articolo 5 (Modifiche al sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile)	7
Articolo 6 (Modifica alla normativa sui residui passivi)	7
Articolo 7 (Raccordo tra il bilancio statale e la gestione della tesoreria dello Stato)	10
Articolo 8 (Copertura finanziaria).....	11
Articolo 9 (Sperimentazione ed entrata in vigore)	13

PREMESSA

Lo schema di decreto A.G. n.265 in esame reca le norme di attuazione della delega contenuta all'articolo 42, comma 1, della legge n. 196 del 2009, volta al riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

Il comma 3 del citato articolo prevede che lo schema di decreto sia trasmesso al Parlamento affinché su di esso sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, il decreto potrà essere comunque adottato. 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, quest'ultimo è prorogato di novanta giorni. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le proprie osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla nuova trasmissione, il decreto può essere comunque adottato dal Governo.

Il comma 4 dell'articolo 42 della legge di contabilità prevede che entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, possano essere adottate disposizioni integrative e correttive del medesimo decreto, nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi individuati.

La presente nota di lettura esamina i soli profili di verifica delle quantificazioni.

Articolo 1 *(Piano finanziario dei pagamenti – Cronoprogramma)*

Il comma 1 integra l'articolo 23 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante norme a disciplina della formazione del bilancio dello Stato, laddove è inserito il comma 1-ter in cui si stabilisce che, ai fini della predisposizione delle proposte da parte dei responsabili della gestione dei programmi, le previsioni pluriennali di competenza e di cassa iscritte nel bilancio dello Stato, siano formulate mediante la predisposizione di un apposito piano finanziario dei pagamenti (detto Cronoprogramma), recante dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento, ivi distinguendosi la quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza. È altresì stabilito che le dotazioni di competenza, in ciascun anno, si adeguino a tale piano, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalla normativa vigente.

Il comma 2 stabilisce che con circolare del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato da emanare entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono stabilite le caratteristiche e le modalità per la compilazione del piano finanziario dei pagamenti da presentare in sede di formazione del bilancio di previsione in modo da garantirne la coerenza con quello da predisporre in sede di gestione.

Il comma 3 integra il [comma 2, dell'articolo 23, della legge 31 dicembre 2009, n. 196](#), in modo da precisare che il Ministro dell'economia e delle finanze nel valutare la congruità e la coerenza tra gli obiettivi perseguiti da ciascun Ministero e le risorse richieste tenga anche conto della coerenza tra la previsione del cronoprogramma presentato in sede di formazione del bilancio e gli effettivi risultati della gestione.

Al comma 4, si integra l'articolo 23 della legge di contabilità, laddove dopo il comma 5 è aggiunto, infine, il seguente: "5-bis. Il Piano finanziario dei pagamenti (Cronoprogramma) di cui al precedente comma 1-ter è aggiornato sulla base degli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio approvata."

La RT ribadisce che la norma prevede il rafforzamento del ruolo della cassa nella fase di formazione del bilancio con l'introduzione del Piano finanziario dei pagamenti come strumento propedeutico alla predisposizione delle proposte da parte delle amministrazioni. Tale intervento comporta l'adeguamento del sistema informativo, con cui vengono predisposte ed elaborate le proposte per il bilancio di previsione, nonché dei connessi sistemi gestionali del bilancio e delle spese della Ragioneria Generale dello Stato. Anche i sistemi conoscitivi dovranno essere conseguentemente adeguati. Considerando i tempi previsti di attuazione dell'intervento la spesa sarà maggiormente ripartita sul 2016 e una quota residuale sul 2017.

Al riguardo, in merito ai profili di quantificazione e copertura, va sottolineato che la RT riconosce che l'innovazione costituita dall'impiego del piano dei pagamenti nell'ambito delle procedure di predisposizione delle previsioni di spesa, determina l'esigenza di un adeguamento del sistema informativo e dei connessi sistemi gestionali del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, in aggiunta alle innovazioni che dovranno interessare i sistemi strettamente "conoscitivi" che interessano il bilancio, fornendo precise indicazioni in ordine alla cronologia degli oneri di spesa da sostenersi nel biennio 2016-2017 e, conseguentemente, i dati di spesa complessivi (3,225 mln di euro), in conto capitale, per il solo triennio 2016/2018.

Ora, per i profili di stretta quantificazione, posto quanto stabilito dall'articolo 17, comma 3, della legge di contabilità, andrebbero acquisiti chiarimenti in merito ai dati e metodi utilizzati per la quantificazione della spesa classificata in conto capitale per ciascuna annualità del biennio 2016/2017 (indicata, rispettivamente, per 2,4 e 0,825 milioni di euro), fornendosi elementi utili per la verifica della stessa, nonché indicazioni in merito agli specifici oneri correnti (di formazione dei dipendenti o eventuali oneri di aggiornamento degli applicativi informatici ecc. ecc.) indicati complessivamente (per tutti gli articoli) dalla RT, per ciascuna annualità del triennio e a decorrere dal 2019.

A tal fine, posto infatti che la tavola riportata in allegato all'articolo 8 fornisce un dato di sintesi relativamente agli oneri di parte corrente che sono da sostenersi in relazione alle spese classificate come in conto capitale – peraltro, cumulativamente per anno, in relazione a ciascuno degli articoli contenuti nel provvedimento – sarebbe utile un quadro dettagliato delle spese ordinarie e di esercizio previste per le singole annualità in relazione alle norme in esame, con l'indicazione dei relativi specifici fabbisogni corrispondenti.

Articolo 2 **(Leggi di spesa pluriennale)**

Il comma 1 sostituisce le norme concernenti leggi pluriennali di cui i commi 1 e 2 dell'articolo 30 della legge di contabilità, prevedendo, al comma 1 novellato, che le leggi pluriennali di spesa in conto capitale

quantificano la spesa complessiva e l'onere per competenza relativo a ciascun anno interessato e che ai sensi dell'articolo 23, comma 1-ter, con la legge di bilancio, le suddette quote possono essere rimodulate nel triennio in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti. In apposito allegato al disegno di legge di bilancio è data apposita evidenza delle rimodulazioni proposte. Al comma 2 si stabilisce invece che le amministrazioni centrali dello Stato possano assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi di cui al comma 1 e che i relativi pagamenti devono, comunque, essere contenuti nei limiti delle autorizzazioni annuali di bilancio. È inoltre aggiunto che le somme stanziata annualmente nel bilancio dello Stato, relative ad autorizzazioni di spese pluriennali, che non risultino non impegnate alla chiusura dell'esercizio, con l'esclusione di quelle riferite ad autorizzazioni di spese permanenti, possono essere riscritte, con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti.

Il comma 2 provvede alla abrogazione del comma 11 dell'articolo 30 della legge di contabilità laddove viene oggi stabilito che sulla base di una relazione predisposta dai Ministri competenti, recante l'illustrazione dello stato di attuazione dei programmi di spesa e i relativi tempi di realizzazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, previa valutazione delle cause che ne determinano la necessità e al fine di evitare l'insorgenza di possibili contenziosi con conseguenti oneri, può prorogare di un ulteriore anno i termini di conservazione dei residui passivi relativi a spese in conto capitale.

La RT riferisce che le modifiche previste introducono una maggiore flessibilità relativamente alla rimodulazione delle somme non impegnate a chiusura dell'esercizio sulle autorizzazioni di spesa pluriennale nell'ambito delle previsioni effettuate nel Piano finanziario dei pagamenti. È necessario quindi intervenire sui sistemi gestionali del bilancio e delle spese della Ragioneria Generale dello Stato, nonché conseguentemente sui connessi sistemi conoscitivi.

Gli interventi vedranno graduale attuazione nel corso del triennio e la spesa sarà pressoché equamente ripartita sui tre anni (2016-2018).

Al riguardo, per i profili di quantificazione, premesso quanto stabilito dall'articolo 17, comma 3, della legge di contabilità, andrebbero richiesti i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri in conto capitale previsti per ciascuna annualità del triennio 2016/2018, fornendosi elementi utili per la verifica tecnica.

Sul punto, posto che la tavola riportata in allegato all'articolo 8 fornisce un dato complessivo relativamente agli oneri di parte corrente da sostenersi in relazione anche alla norma in esame, andrebbe richiesto un quadro dettagliato delle spese ivi previste, specificamente in relazione alla prevista facoltà di riscrittura delle disponibilità di cassa nel primo esercizio successivo a quello di riferimento.

Articolo 3 **(Impegno e pagamento)**

Il dispositivo riscrive in parte e sostituisce l'articolo 34 della legge di contabilità, recante norme relative alla definizione delle nozioni di impegno, ivi aggiungendovi anche le definizioni concernenti la nozione di pagamento.

In particolare, il comma 1 conferma il testo vigente laddove si prevede che i dirigenti, nell'ambito delle attribuzioni ad essi demandate, impegnano ed ordinano le spese nei limiti delle risorse assegnate in bilancio.

Restano ferme le disposizioni speciali che attribuiscono la competenza a disporre impegni e ordini di spesa ad organi costituzionali dello Stato dotati di autonomia contabile.

Il comma 2, integralmente riscritto, riferisce che con riferimento alle somme dovute dallo Stato in relazione all'adempimento di obbligazioni giuridiche perfezionate vengono assunti gli impegni di spesa nei limiti dei pertinenti stanziamenti iscritti in bilancio, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili. È stabilito poi che l'assunzione degli impegni, oltre alla sussistenza della occorrente copertura finanziaria, è possibile solo quando siano individuati tre elementi costitutivi ivi indicati: 1) la ragione del debito; 2) l'importo ovvero gli importi da pagare; 3) l'esercizio finanziario o gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato. È prevista l'assunzione dell'impegno, ferma restando la presenza degli altri elementi costitutivi, nei casi di trasferimenti di somme a diverse amministrazioni pubbliche per i quali l'esatta individuazione del creditore sia possibile solo a seguito del completamento di un *iter* procedurale normativamente previsto.

Il comma 3 è riscritto e stabilisce che per le spese afferenti all'acquisto di beni e servizi, sia di parte corrente che in conto capitale, l'assunzione dell'impegno sia subordinata alla preventiva registrazione, sul sistema informativo per la gestione integrata delle scritture contabili, degli ordini o contratti che ne costituiscono il presupposto.

Il comma 4 ricalca il comma 5 del testo vigente, prevedendo che le spese per competenze fisse ed accessorie relative al personale, sono imputate alla competenza del bilancio dell'anno finanziario in cui vengono disposti i relativi pagamenti.

Il comma 5 riprende il contenuto del comma 6 nel testo vigente, stabilendo che per gli impegni di spesa in conto capitale che prevedono opere o interventi ripartiti in più esercizi si applicano le disposizioni dell'articolo 30, comma 2.

Il comma 6, riprendendo il contenuto del comma 7 vigente, prevede che alla chiusura dell'esercizio finanziario il 31 dicembre, nessun impegno può essere assunto a carico dell'esercizio scaduto. Gli uffici centrali del bilancio e le ragionerie territoriali dello Stato per le spese decentrate non possono dare corso agli atti di impegno che dovessero pervenire dopo tale data, fatti salvi quelli direttamente conseguenti a: a) variazioni di bilancio disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze connesse all'applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre dell'anno; b) variazioni di bilancio disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze adottate nell'ultimo mese dell'anno, relative a riassegnazioni di entrate di scopo nonché alla attribuzione delle risorse dei fondi da ripartire.

Il comma 7 stabilisce che al fine di consentire la programmazione dei pagamenti in coerenza con le complessive autorizzazioni di cassa del bilancio statale, il dirigente responsabile della gestione, in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di propria pertinenza, con esclusione delle spese relative alle competenze fisse e accessorie da corrispondere al personale e al rimborso del debito pubblico, ivi inclusi gli interessi passivi, *ha l'obbligo di predisporre ed aggiornare*, contestualmente all'assunzione del medesimo impegno, un apposito piano finanziario pluriennale dei pagamenti sulla base del quale ordina e paga le spese.

Il comma 8 prevede che il piano finanziario dei pagamenti riporta, quali elementi necessari e presupposti del pagamento stesso, in relazione a ciascun impegno, l'ammontare del debito e l'esatta individuazione della persona del creditore, supportati dai titoli e dai documenti comprovanti il diritto acquisito, nonché la data in cui viene a scadenza l'obbligazione.

Il comma 9 afferma che ai fini della predisposizione del piano finanziario dei pagamenti, va altresì considerato ogni elemento necessario e presupposto del pagamento, rilevabile nell'ambito della complessiva attività procedimentale antecedente il pagamento medesimo ed all'interno di ogni singolo atto ad esso collegato.

Il comma 10 stabilisce che gli uffici di controllo, effettuano, con cadenza mensile, apposito monitoraggio sull'applicazione dei commi 7, 8 e 9. In caso di mancato rispetto degli obblighi previsti per la predisposizione e l'aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti (Cronoprogramma), l'amministrazione inadempiente non potrà accedere alle risorse dei fondi di riserva di cui agli articoli 26, 28 e 29, fino a quando dal predetto monitoraggio non sia verificato il rispetto dei suddetti obblighi.

Il comma 11 stabilisce che a partire dal 1° gennaio 2017, è fatto divieto di disporre l'utilizzo dei ruoli di spesa fissa quale mezzo di pagamento per le spese relative a fitti, censi, canoni, livelli e altre spese di importo e scadenza fissi ed accertati.

Il comma 12 prevede che Le spese di cui al precedente comma 11 siano pagate mediante mandati informatici.

La RT riferisce che nell'ottica del rafforzamento del bilancio di cassa, l'articolo in esame ridefinisce una nuova modalità di assunzione degli impegni di spesa prevedendo l'imputazione agli esercizi finanziari in cui le obbligazioni diverranno esigibili. Per attuare tale disposizione è necessario che le amministrazioni predispongano e aggiornino l'apposito Piano finanziario dei pagamenti pluriennale sulla base del quale ordinare e pagare le spese. Gli uffici di controllo dovranno avere a disposizione gli strumenti informatici per effettuare il monitoraggio sull'applicazione di quanto disposto dalla norma (articolo 5). È fatto obbligo alle amministrazioni di gestire tramite il sistema integrato delle scritture contabili i contratti e gli ordini di acquisto correlati agli impegni di spesa.

I sistemi gestionali del bilancio, delle Spese, del Patrimonio e di tenuta delle scritture contabili della RGS, e tutti i connessi sistemi conoscitivi, dovranno recepire la nuova modalità di gestione e di controllo degli impegni. Gli interventi verranno progressivamente attuati e la spesa sarà ripartita sul triennio in funzione della sperimentazione prevista dall'articolo 9.

Al riguardo, le indicazioni sinteticamente riferite dalla RT, in considerazione dell'importante novità costituita dalla nuova nozione di "impegno" di spesa il cui perfezionamento è condizionato alla verifica di una serie di requisiti ivi indicati, *in primis* l'iscrizione del relativo debito nel cronoprogramma dei pagamenti, che solo rende esigibile la relativa obbligazione di spesa, fanno presumere che la gamma di adempimenti ivi previsti a carico delle amministrazioni, in materia di tenuta ed aggiornamento del piano pluriennale dei pagamenti, darà luogo a fabbisogni aggiuntivi di spesa, in termini di risorse umane e strumentali, di cui andrebbe sin d'ora accertata l'adeguatezza.

In particolare, dal momento che la RT riferisce che i sistemi gestionali del bilancio, delle spese, del patrimonio e di tenuta delle scritture contabili della RGS, e tutti i connessi sistemi conoscitivi, dovranno recepire la nuova modalità di gestione e di controllo degli impegni (si veda anche il successivo articolo 5), andrebbe sin d'ora richiesto un quadro di sintesi degli interventi necessari al fine di rendere effettiva l'attuazione delle riforma di cui trattasi, a partire dal 2018.

In proposito, richiamandosi a quanto stabilito dall'articolo 17, comma 3, della legge di contabilità in ordine ai contenuti obbligatori della RT in presenza di nuovi o maggiori oneri di spesa, va segnalato che la tavola allegata all'articolo 8, individua la spesa prevista in relazione alle norme in esame, per le singole annualità del triennio 2016/2018 e a decorrere, individuandone l'ammontare congiuntamente a quello derivante dal successivo articolo 5.

Peraltro, appaiono necessarie assicurazioni anche in merito anche alle previste spese correnti, che la RT indica cumulativamente in relazione a tutti gli articoli contenuti nel provvedimento, per ciascun annualità del triennio in corso, e a decorrere dal 2019, di cui

andrebbero cifrati gli importi relativamente a ciascuno dei fabbisogni individuati in relazione alla norma in esame.

In riferimento al comma 3, sembrerebbe utile l'acquisizione di chiarimenti in merito alla possibilità che la nuova disciplina dell'assunzione degli impegni possa, con riferimento alle pendenze già in essere, innescare contenziosi in relazione alla validità degli atti o documenti contrattuali ¹.

Articolo 4 **(Disposizioni in materia di entrata)**

Il comma 1 stabilisce che con regolamento da adottare, ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, siano individuati gli interventi da realizzare e le modalità da seguire per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata iscritte nel rendiconto generale dello Stato, anche con riguardo alla determinazione delle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione.

Il comma 2 prevede che con i decreti correttivi ed integrativi previsti dall'articolo 1, comma 7, della legge 23 giugno 2014, n. 89 relativamente alla delega in esame, siano apportate le necessarie modifiche alla normativa contabile per il perseguimento delle finalità in esame.

La RT afferma che l'articolo prevede che, con regolamento da adottare, ai sensi dell'articolo 17, comma 1 della legge 23 agosto 1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, siano disciplinati gli interventi e le modalità per la razionalizzazione delle procedure contabili e per il miglioramento della rappresentazione delle risultanze gestionali di entrata nel rendiconto generale dello Stato stabilendo, anche con riguardo alla determinazione ed alle variazioni dei residui attivi, nell'ottica del potenziamento del bilancio di cassa e dell'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione. Ciò comporta la necessità di adeguare di conseguenza soprattutto il sistema informativo delle Entrate con ripercussioni sul sistema informativo del Bilancio, sulla rappresentazione dei dati di consuntivo e sui sistemi conoscitivi. Gli oneri incideranno maggiormente sul 2018 in considerazione delle modifiche da apportare al Rendiconto e ai sistemi conoscitivi.

Al riguardo, posto che la tavola allegata all'articolo 8 evidenzia un fabbisogno di spesa correlato al riordino della materia in esame, di cui è cifrato esattamente l'importo per ciascuna annualità del triennio 2016/2018, andrebbero richiesti i dati atti a fornire dimostrazione delle spese da sostenersi in conto capitale, nonché in merito alle spese di

¹ A tale riguardo, gli esiti della sperimentazione avutasi nel biennio 2011-2012, hanno registrato, per il Ministero dell'Interno, un "un impatto più forte, nell'uso del cronoprogramma dal momento che i pagamenti, infatti, possono slittare e quindi vanificare la programmazione in relazione a problemi sorti nel corso delle procedure concorsuali di cui al decreto legislativo n. 163 del 2006 (Codice degli appalti) ovvero, in fase di collaudo della fornitura, per impossibilità del creditore a produrre la necessaria documentazione, per intoppi procedurali ed altro."Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI Legislatura, Rapporto sulla Sperimentazione del bilancio di cassa, Doc. XXVII, pagina 9.

parte corrente indicate anch'esse per il triennio e a regime, cumulativamente con quelle ascrivibili ai fabbisogni di spesa relativi alle altre riforme previste dallo schema in esame alla disciplina di contabilità generale dello Stato, al fine di rafforzarne la significatività delle evidenze in termini di cassa.

Articolo 5

(Modifiche al sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile)

L'articolo prevede che al decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, norme in materia di riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, siano apportate le seguenti modificazioni:

In particolare, il comma 1, alla lettera a), modifica la lettera a) del comma 2 dell'articolo 6, estendendo la possibilità di dare corso agli atti di spesa pur se pervenuti dopo il termine perentorio del 31 dicembre dell'esercizio finanziario, oltre che nel caso di atti direttamente conseguenti all'applicazione di provvedimenti legislativi pubblicati nell'ultimo quadrimestre dell'anno, anche nel caso di quelli relativi a:

- risorse iscritte in bilancio a seguito dell'adozione di decreti di riassegnazione di entrate di scopo,
- attribuzione delle risorse dei fondi da ripartire disposti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze nell'ultimo mese dell'anno.

Alla lettera b) il comma 1 aggiunge, sempre all'articolo 6, comma 2 la lettera *e-bis*) al fine di prevedere che gli atti di spesa non possono avere corso quando i relativi provvedimenti di impegno non risultino conformi a quanto stabilito dall'articolo 34, comma 2, della legge di contabilità, come riformulato dall'articolo 3 dello schema in esame, ovvero, nel caso in cui dispongano l'utilizzo di risorse destinate ad altre finalità, i corrispondenti decreti di variazione di bilancio non risultino registrati dalla Corte dei conti.

La lettera c) provvede poi ad integrare l'[articolo 7 del decreto legislativo n. 123/2011](#), dedicato al controllo amministrativo "preventivo" sugli atti di spesa, ivi stabilendosi che debbano formare oggetti di riscontro e controllo contabile da parte della R.G.S tutti gli atti di spesa ai sensi dell'articolo 6 del medesimo decreto, anche in relazione alla conformità dei relativi effetti rispetto il piano dei pagamenti previsto per l'anno in corso.

La RT riferisce per l'articolo in esame le valutazioni espresse in relazione all'articolo 3.

Al riguardo, ivi trattandosi di profili essenzialmente procedurali connessi all'adeguamento dell'ordinamento vigente agli effetti dettati dalla riforma testuale apportata alla nozione di impegno e a quella relativa alla istituzionalizzazione del piano cronologico dei pagamenti, non ci sono osservazioni.

Ad ogni modo, posto che la RT riferisce che le disposizioni avranno comunque un effetto di decongestione degli atti sottoposti a controllo preventivo da parte della Corte dei conti, ritenuto che in assenza di requisiti essenziali gli atti non potranno essere nemmeno inviati alla medesima, andrebbero richiesti elementi di stima, in termini di maggiori risparmi di spesa, ipotizzabili in relazione alla suddetta ipotesi.

Articolo 6

(Modifica alla normativa sui residui passivi)

Il comma 1 prevede l'abrogazione degli articoli 36 e 53 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440. Per effetto dell'abrogazione del suddetto articolo 36, all'articolo 275, comma 2, lettera *f*), del [R.D. n. 827 del](#)

[1924](#) si aggiorna il riferimento normativo per i residui di stanziamento che diviene l'articolo *34-bis* della [legge 196 del 2009](#).

Il comma 2 stabilisce che alla legge di contabilità, dopo l'articolo 34 siano inseriti i seguenti articoli *34-bis* e *34-ter*:

"Articolo *34-bis* (*Conservazione dei residui*)

1. Gli stanziamenti di parte corrente non impegnati al termine dell'esercizio costituiscono economie di bilancio, salvo che non sia diversamente previsto da altre disposizioni legislative.

2. I residui delle spese correnti non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato assunto il relativo impegno di spesa e quelli non pagati entro il terzo anno relativi a spese destinate ai trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche, costituiscono economie di bilancio salvo che l'amministrazione non dimostri, con adeguata motivazione, entro il termine previsto per l'accertamento dei residui passivi riferiti all'esercizio scaduto, al coesistente Ufficio centrale di bilancio, la permanenza delle ragioni della sussistenza del debito, in modo da giustificare la conservazione dei residui nelle scritture contabili. In tal caso le somme si intendono perenti agli effetti amministrativi e possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi.

3. Le somme stanziare per spese in conto capitale non impegnate alla chiusura dell'esercizio possono essere mantenute in bilancio, quali residui, non oltre l'esercizio successivo a quello di iscrizione in bilancio, salvo che questa non avvenga in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente. In tale caso il periodo di conservazione è protratto di un ulteriore anno. In alternativa, in luogo del mantenimento in bilancio, alle predette somme può applicarsi il disposto di cui al secondo periodo del comma 2 dell'articolo 30.

4. I residui delle spese in conto capitale non pagati entro il terzo esercizio successivo a quello dell'assunzione dell'impegno di spesa, si intendono perenti agli effetti amministrativi. Le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi.

5. Le somme relative a contributi pluriennali ai sensi dell'articolo 30, comma 3, iscritte nel conto dei residui non più dovute al creditore originario possono essere utilizzate a favore di altri soggetti, ferme restando le finalità per le quali le risorse sono state originariamente iscritte in bilancio. L'autorizzazione all'utilizzo delle predette risorse è concessa dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, previa verifica della sussistenza delle esigenze rappresentate e della compatibilità dell'operazione con il mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

6. I conti dei residui, distinti per Ministeri, al 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello in corso, con distinta indicazione dei residui di cui al comma 5 del presente articolo, sono allegati al rendiconto generale dello Stato.

7. La gestione dei residui è tenuta distinta da quella della competenza, in modo che nessuna spesa afferente ai residui possa essere imputata sui fondi della competenza e viceversa.";

Articolo *34-ter* (*Accertamento e riaccertamento annuale dei residui*)

1. Decorso il termine dell'esercizio finanziario, per ogni capitolo di bilancio, con decreto ministeriale da registrarsi alla Corte dei conti, è determinata la somma da conservarsi in conto residui per impegni riferibili all'esercizio scaduto. In apposito allegato al decreto medesimo sono altresì individuate le somme relative a spese pluriennali in conto capitale non a carattere permanente da eliminare dal conto dei residui di stanziamento e da iscrivere nella competenza degli esercizi successivi ai sensi dell'articolo 30, comma 2, secondo periodo, riferibili ad esercizi precedenti all'esercizio scaduto. In apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato sono elencate, distintamente per anno di iscrizione in bilancio, le somme relative al precedente periodo eliminate dal conto dei residui da riscrivere nella competenza degli esercizi successivi con legge di bilancio.

2. Ai fini dell'adozione del predetto decreto le amministrazioni competenti verificano la sussistenza delle ragioni del mantenimento in bilancio dei residui provenienti dagli anni precedenti a quello di consuntivazione e comunicano ai coesistenti Uffici centrali di bilancio le somme da conservare e quelle da eliminare per economia e per perenzione amministrativa.

3. Gli uffici di controllo verificano le somme da conservarsi nel conto dei residui per impegni riferibili all'esercizio scaduto e quelle da eliminare ai sensi dei commi precedenti al fine della predisposizione, a cura dell'amministrazione, dei decreti di cui al comma 1.

4. Contestualmente all'accertamento di cui comma 2, nell'ambito del processo di definizione del Rendiconto generale dello Stato ed entro i termini previsti per la predisposizione dei decreti di accertamento dei residui, le Amministrazioni possono provvedere al riaccertamento della sussistenza delle partite debitorie iscritte nel conto del patrimonio dello Stato in corrispondenza di residui perenti, esistenti alla data del 31 dicembre dell'anno precedente, ai fini della verifica della permanenza dei presupposti indicati all'articolo 34, comma 2, della legge n. 196 del 2009.

5. In esito al riaccertamento di cui al comma 4, in apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato è quantificato per ciascun Ministero l'ammontare dei residui passivi perenti eliminati. Annualmente, successivamente al giudizio di parifica della Corte dei conti, con la legge di bilancio, le somme corrispondenti agli importi di cui al periodo precedente possono essere reiscritte, del tutto o in parte, in bilancio su base pluriennale in coerenza con gli obiettivi programmati di finanza pubblica."

La RT si limita a riferire che l'articolo prevede la modifica della gestione dei residui passivi rivedendone i termini di conservazione in bilancio e le modalità di riassegnazione alla competenza dei pertinenti capitoli negli esercizi successivi, dandone opportuna evidenza nel Decreto di Accertamento dei Residui e nel Rendiconto Generale dello Stato. I sistemi gestionali del bilancio, delle Spese, del Patrimonio e di tenuta delle scritture contabili della RGS, e tutti i connessi sistemi conoscitivi, dovranno recepire la nuova modalità di gestione dei residui.

Si prevede che la spesa sia ripartita sul triennio 2016-2018, con particolare impatto sul 2017.

Al riguardo, le indicazioni sinteticamente riferite dalla RT, in considerazione dell'importante novità costituita dalla nuova modalità di gestione e accertamento prevista per i residui passivi, fanno ritenere che la gamma di adempimenti ivi previsti a carico delle amministrazioni, darà luogo a fabbisogni che sono da ritenersi in tutto aggiuntivi rispetto alla legislazione vigente, in termini di risorse umane e strumentali, di cui andrebbe sin d'ora accertata l'adeguatezza delle risorse indicate a copertura dall'articolo 8.

In particolare, dal momento che i sistemi gestionali del bilancio, delle spese, del patrimonio e di tenuta delle scritture contabili della RGS, e tutti i connessi sistemi conoscitivi, dovranno recepire la nuova modalità di gestione e di controllo degli impegni, andrebbe sin d'ora richiesto una quadro di sintesi degli interventi necessari ai fini dell'effettiva attuazione della riforma di cui trattasi per il triennio 2016/2018 e, in particolare, per il 2017.

Sul punto, richiamandosi a quanto stabilito dall'articolo 17, comma 3, della legge di contabilità in ordine ai contenuti obbligatori della RT in presenza di nuovi o maggiori oneri di spesa, va segnalato che la tavola allegata all'articolo 8 individua la spesa prevista in relazione alle norme in esame per le annualità del triennio 2016/2018 non fornendosi però alcuna altra indicazione aggiuntiva in merito alle spese genericamente classificate come in conto capitale.

Parimenti, appaiono necessarie delucidazioni in merito anche alle previste spese correnti che la RT indica peraltro cumulativamente, per ciascun annualità del triennio, con quelle previste in relazione a tutti gli articoli contenuti nel provvedimento, e anche a decorrere dal 2019, di cui andrebbero cifrati gli importi relativamente a ciascuno dei fabbisogni a di spesa in esame.

Articolo 7

(Raccordo tra il bilancio statale e la gestione della tesoreria dello Stato)

L'articolo integra l'articolo 47 della legge di contabilità, recante norme di modifica alla disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro per la gestione delle disponibilità liquide, a cui è aggiunto l'articolo 47-*bis*, dedicato ad un articolo rubricato come "norma di Raccordo tra il bilancio statale e la gestione della tesoreria dello Stato".

Al comma 1 del citato articolo, ferme restando le informazioni rese disponibili nel disegno di legge di bilancio ai sensi dell'articolo 31-*bis*, comma 2, è stabilito che in apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato siano fornite, ai soli fini conoscitivi, indicazioni quantitative circa l'intermediazione operata dalla tesoreria dello Stato sulle somme erogate dal bilancio statale. Per tale finalità sono presentate, in apposite tabelle riportate in allegato alla presente legge, informazioni sui pagamenti che sono affluiti su conti di tesoreria, con separata evidenza dei conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari amministrazioni dello Stato, su quelli erogati direttamente al sistema economico e su quelli aventi destinazioni diverse. Relativamente ai conti su cui sono depositate somme di cui sono titolari amministrazioni dello Stato, sono altresì rappresentati i movimenti in entrata e in uscita realizzati nell'anno oggetto del rendiconto."

Il comma 2 prevede che le tabelle di cui al comma 1 siano predisposte secondo lo schema riportato in allegato al presente decreto, che costituisce allegato della predetta legge e che eventuali modifiche ed integrazioni alle predette tabelle possano essere apportate solo con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

La RT si limita a riferire che ivi si prevedono interventi che riguardano la evidenziazione dei raccordi della gestione della tesoreria dello Stato con i pagamenti registrati a valere degli stanziamenti di bilancio dandone apposita evidenza nel Rendiconto Generale dello Stato.

I sistemi interessati, aggiunge la RT, sono principalmente i sistemi di gestione della tesoreria e i sistemi conoscitivi. La spesa è ripartita pressoché equamente nel 2017-2018.

Al riguardo, in proposito, per i profili di quantificazione, va considerato che la tavola allegata alla RT dell'articolo 8 indica il sostenimento di spesa in conto capitale in relazione all'implementazione delle norme in esame, per il 2017 e 2018, per cui non vengono fornite indicazioni in merito ai fabbisogni cui le stesse dovrebbero essere destinate né indicazioni in merito ai criteri adottati nella determinazione delle citate quote annuali.

Ciò, non appare in linea con le prescrizioni previste dall'articolo 17, comma 3, della legge di contabilità, laddove si prevede che ogni qualvolta si preveda il sostenimento di nuovi oneri, la RT debba indicarne i criteri e i metodi adottati per la loro quantificazione.

Articolo 8 *(Copertura finanziaria)*

L'articolo stabilisce che agli oneri derivanti dal presente decreto, pari ad euro 7.180.000 per l'anno 2016, ad euro 6.770.000 per l'anno 2017, ad euro 7.485.000 per l'anno 2018 e ad euro 1.500.000 a decorrere dall'anno 2019, si provvede a valere sulle risorse di cui all'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

La citata norma 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, espressamente 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 alla legge di contabilità:

In particolare:

- all'articolo 40, comma 2, della l.c. laddove è prevista la delega in materia di revisione della struttura del bilancio dello Stato, nonché alle deleghe di cui all'articolo 1, commi 2, 5, 8 della legge n. 89/2014 e all'articolo 15 della legge 243/2012 in materie analoghe;
- all'articolo 42, comma 1, della l.c. concernente la delega ora in esame, avente ad oggetto il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa;
- all'articolo 50, comma 2, riguardante la delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle disposizioni in materia di contabilità di Stato e di tesoreria;

La RT sottolinea che agli oneri derivanti dal presente decreto si provvede a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 con la quale sono state stanziare risorse finanziarie per il suddetto adeguamento in considerazione delle riforme derivanti dall'esercizio delle deleghe previste dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, ivi inclusa quella oggetto del presente decreto legislativo, nonché dalle novità introdotte con la legge 24 dicembre 2012, n. 243.

Precisa poi che gli oneri per le diverse attività di adeguamento da realizzare sono pari, complessivamente, a poco più di 21,4 milioni di euro nel triennio 2016-2018, ripartiti come indicato nella sottostante tabella. Un ulteriore onere di 1,5 milioni di euro di parte corrente è previsto a decorrere dal 2019 per la gestione continuativa dei sistemi realizzati e/o adeguati. Gli oneri sono comprensivi dei costi per la necessaria formazione del personale.

Tipologia di risorse finanziarie	Articolo	2016	2017	2018	Totale oneri Triennio 2016-2018	A decorrere dal 2019
CONTO CAPITALE	Piano finanziario dei pagamenti - Cronoprogramma (Art. 1)	2.400.000	825.000		3.225.000	
	Leggi di spesa pluriennale (Art. 2)	370.000	380.000	300.000	1.050.000	
	Impegno e pagamento (Art. 3)					
	Controlli di regolarità amministrativa e contabili (Art. 5)	2.050.000	1.500.000	2.830.000	6.380.000	
	Disposizioni in materia di entrata (Art. 4)	500.000	900.000	2.100.000	3.500.000	
	Modifica alla normativa sui residui passivi (Art. 6)	360.000	1.440.000	450.000	2.250.000	
	Raccordo tra il bilancio statale e la gestione della tesoreria dello Stato (Art. 7)		225.000	375.000	600.000	
TOTALE		5.680.000	5.270.000	6.055.000	17.005.000	
PARTE CORRENTE	Gestione corrente di tutte le attività realizzate con le spese in conto capitale (tutti gli articoli)	1.500.000	1.500.000	1.430.000	4.430.000	1.500.000
TOTALE GENERALE		7.180.000	6.770.000	7.485.000	21.435.000	1.500.000

Al riguardo, per i profili di copertura, premesso che l'autorizzazione di spesa è chiaramente formulata come limite massimo di spesa di risorse già stanziata dal comma 188 della legge di stabilità 2015, andrebbero solo richieste conferme in merito alle effettive disponibilità, libere da impegni esistenti o in via di perfezionamento, a valere delle voci interessate del bilancio dello Stato, fornendosi a tal fine il dettaglio dei capitoli e piani gestionali coinvolti rispettivamente, per gli stanziamenti aventi natura economica di spesa in conto capitale e per gli stanziamenti aventi invece natura corrente.

Ad ogni modo, venendo ai i profili di stretta quantificazione, al fine di comprovare l'adeguatezza delle risorse ivi previste, anche rispetto agli altri interventi stabiliti dalle norme di delega contenuti nella legge di contabilità – per cui si dovrà far fronte, giocoforza, con la medesima autorizzazione della spesa ora in esame – andrebbero richiesti gli elementi di quantificazione sottesi alla spesa ivi prevista per i diversi interventi stabiliti negli articoli contemplati dallo schema in esame, acquisendo i dati e parametri adottati nel calcolo delle spese di volta in volta considerate per ciascuna annualità del triennio e a decorrere dal 2019.

In proposito, considerata anche la differente natura "economica" degli interventi di volta in volta previsti, per ciascuno degli articoli previsti dallo schema in esame – ora di natura in conto capitale, ora in conto esercizio e correnti – i fattori di spesa considerati andrebbero separatamente classificati per ciascuna disposizione, anche al fine di valutarne la coerenza dell'impatto sui saldi di finanza pubblica, rispetto a quello a suo tempo contabilizzato sui saldi tendenziali di spesa in occasione dell'approvazione dell'autorizzazione di spesa con la legge di stabilità 2015 (comma 188) per ciascuna delle annualità previste.

A tale proposito, va segnalato che a fronte di una spesa complessivamente prevista, intermini di impatto sulla competenza finanziaria, di 5 milioni di euro per l'anno 2015 (in conto capitale), di 22 milioni di euro per l'anno 2016 (di cui 20 in conto capitale), di 19 milioni di euro per ciascuno degli anni 2017 e 2018 di cui 15 in conto capitale) e di 4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2019, l'allegato 3 finale annesso alla medesima

legge di stabilità 2015, evidenziava, per la spesa in conto capitale, un impatto di soli 3 milioni di euro per il 2015, di 10 milioni di euro per il 2016 e di 15 milioni di euro per il 2017.

Articolo 9 ***(Sperimentazione ed entrata in vigore)***

Il comma 1 prevede che il presente decreto si applica a decorrere dal 1° gennaio 2017 salvo quanto disposto dall'articolo 3 (riformulazione dell'articolo 34 della legge di contabilità), commi 1 e 2 e commi da 4 a 12, che si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2018.

Il comma 2 stabilisce che ai fini dell'attuazione dell'articolo 3 (Impegno e Pagamento), il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato avvia a partire dal 1° ottobre 2016 una apposita sperimentazione della durata massima di un esercizio finanziario. I relativi termini, le modalità di attuazione e le tipologie di spesa interessate, sono definiti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Corte dei conti, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo. Il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alle Commissioni parlamentari competenti per materia e alla Corte dei conti un rapporto sull'attività di sperimentazione.

La RT non si sofferma sul dispositivo.

Al riguardo, in considerazione del tenore ordinamentale delle norme, non ci sono osservazioni.

Ad ogni modo, andrebbe confermato che l'applicazione delle norme relative alla riformulazione della nozione di impegno e pagamento di cui all'articolo 34 della legge di contabilità, operata con l'articolo 3 dello schema in esame, solo a partire dal 2018 non determini modifiche o alterazioni nella distribuzione degli oneri così come rappresentata nel prospetto allegato all'articolo 8.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Feb 2016 [Elementi di documentazione n. 44](#)
Coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative in materia di organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari (OICVM) (**Atto del Governo n. 255**)
- " [Elementi di documentazione n. 45](#)
Attuazione della direttiva 2014/17/UE in merito ai contratti di credito ai consumatori relativi a beni immobili residenziali (**Atto del Governo n. 256**)
- " [Nota breve n. 16](#)
Le previsioni economiche di inverno della Commissione Europea
- " [Nota di lettura n. 120](#)
A.S. 2237: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2015, n. 210, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Elementi di documentazione n. 46](#)
La riforma delle banche di credito cooperativo e altre misure in materia bancaria
Schede di lettura - D.L. 18/2016 - A.C. 3606
- " [Nota di lettura n. 121](#)
Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante disposizioni per il trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dall'Isfol all'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (**Atto del Governo n. 266**)
- Mar 2016 [Nota breve n. 17](#)
Il Documento dei servizi della Commissione sulla Relazione paese relativa all'Italia
- " [Nota di lettura n. 122](#)
A.S. 2233: "Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato"
- " [Nota di lettura n. 123](#)
A.S. 2228: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015"
- " [Elementi di documentazione n. 47](#)
Riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa (**Atto del Governo n. 265**)
- " [Elementi di documentazione n. 48](#)
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 n. 264**)
- " [Elementi di documentazione n. 48/1](#)
La riforma della legge di contabilità. Testo integrato con gli schemi di decreto legislativo n. 264 e n. 265