

XVII legislatura

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Atto del Governo n. 264)

Marzo 2016
n. 124



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 completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196». NL124, marzo 2016, Senato della Repubblica, XVII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 6 (Entrate finalizzate per legge)	1
Articolo 11 (Copertura finanziaria)	2

PREMESSA

Lo schema di decreto A.G. n. 264 in esame reca le norme di attuazione della delega contenuta all'articolo 40 della legge n. 196 del 2009.

Il comma 3 del citato articolo prevede che lo schema di decreto legislativo sia trasmesso al Parlamento affinché su di esso sia espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, limitatamente agli stati di previsione di rispettivo interesse, e per i profili finanziari, entro sessanta giorni dalla trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati. 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 data della nuova trasmissione, i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva dal Governo.

Entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo, possono essere adottate disposizioni correttive e integrative dei medesimi decreti legislativi, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con le stesse modalità.

Si esaminano di seguito soltanto le disposizioni rilevanti per i profili finanziari, rinviando per il resto agli Elementi di Documentazione n. 48.

Articolo 6 (Entrate finalizzate per legge)

Il comma 1 inserisce all'articolo 23 della legge 196/2009 il comma 1 che consente, al fine di garantire tempestività nell'erogazione delle risorse, di iscrivere nel disegno di legge di bilancio di previsione, 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 per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. L'ammontare degli stanziamenti da iscrivere in bilancio è commisurato all'andamento dei versamenti registrati nei singoli esercizi del triennio precedente a quello di iscrizione. Per adeguare gli stanziamenti iscritti in bilancio alle effettive somme riscosse nell'esercizio di riferimento, possono essere previste le necessarie variazioni con il provvedimento di assestamento del bilancio di previsione dello Stato.

Il comma 2 sopprime i fondi da ripartire istituiti ai sensi dell'articolo 2, commi 616, 617 e 618, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. A decorrere dall'anno 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.

La RT afferma che una specifica innovazione riguarda le entrate del bilancio dello Stato con la novità introdotta dall'articolo 6 che consente di stanziare nel bilancio di previsione quote di proventi che si prevede di incassare, limitando in questo modo la necessità di ricorrere nel corso dell'anno a numerosi decreti di riassegnazione di entrate di scopo.

Al riguardo, sul comma 1, si osserva che seppure l'iscrizione di entrate che si prevede di incassare è commisurata all'andamento medio dei versamenti del precedente triennio, ciò nonostante si potrebbero verificare casi in cui per l'andamento del ciclo economico la riscossione risulti inferiore alla media del triennio precedente. Anche se vi è la possibilità di intervenire in correzione con la legge di assestamento, considerato che questa è approvata di solito nell'ultimo quadrimestre dell'anno, andrebbe valutato se il meccanismo sia improntato a sufficiente prudenza.

Articolo 11 ***(Copertura finanziaria)***

L'articolo stabilisce che agli oneri derivanti dal decreto, pari a euro 13.844.000 per l'anno 2016, a euro 12.212.000 per l'anno 2017, a euro 11.444.000 per l'anno 2018 e a euro 2.500.000 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 RT si sofferma sia sui profili di quantificazione che su quelli di copertura finanziaria relativi alle norme inserite nel provvedimento. In particolare, dopo aver sottolineato che lo schema si pone in attuazione dell'articolo 1, comma 2, lettera e) della legge 22 gennaio 2016, n. 9 di conversione con modificazioni del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, che delega al Governo, entro il 15 febbraio 2016, in cui è previsto il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato con particolare riguardo alla riorganizzazione dei programmi di spesa e delle missioni e alla programmazione delle risorse, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 40, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, riferisce che esso interviene su molti aspetti della struttura del bilancio dello Stato.

Sottolinea poi che alcuni di questi aspetti riguardano la vera e propria introduzione di nuove entità del bilancio dello Stato come nel caso delle azioni di cui all'articolo 2 del decreto; si tratta di una nuova aggregazione della spesa che costituisce un'articolazione dei programmi di spesa e che innova la formazione del bilancio di previsione dello Stato così come pure la gestione e la rendicontazione. In prospettiva l'azione potrà sostituire il capitolo di spesa come unità di riferimento per la gestione e la rendicontazione.

Un'altra importante innovazione è l'introduzione di un Sistema di contabilità finanziaria economico-patrimoniale e del piano dei conti integrato prevista dall'articolo 8 del decreto legislativo.

Afferma che le nuove entità introdotte con gli articoli 2 e 8, comportano un'ampia rivisitazione delle modalità di esposizione, gestione e rendicontazione del bilancio dello Stato cui sono dedicate le norme dell'articolo 1.

In particolare anche le regole di flessibilità del bilancio dello Stato vengono modificate e ampliate come indicato dall'articolo 5.

Le novità introdotte da questi articoli comportano tutte la necessità di un sensibile adeguamento degli attuali sistemi informativi del Ministero dell'economia e delle

finanze. L'introduzione di una nuova unità di riferimento per la gestione, la modifica degli attributi classificatori del bilancio, l'introduzione di un nuovo piano dei conti integrato e la modifica di importanti regole di gestione del bilancio comportano di fatto l'ampia ristrutturazione — e in qualche caso il rifacimento — non solo di tutti i sistemi informativi della Ragioneria generale dello Stato che supportano le varie fasi del Bilancio dello Stato, ivi incluso il sistema della contabilità economico analitica, ma anche dei sistemi informativi che supportano tutte le operazioni di gestione delle risorse finanziarie e patrimoniali dello Stato; questi sistemi, infatti, si raccordano ai sistemi del Bilancio dello Stato proprio perché fanno riferimento alle medesime unità gestionali, ai medesimi concetti definizioni e classificazioni che determinano gli attributi classificatori e la definizione del piano dei conti. Anche i sistemi cosiddetti conoscitivi che archiviano e storicizzano i dati provenienti dai sistemi informativi gestionali, dovranno essere conseguentemente adattati a recepire tutte le novità introdotte con la riforma.

Per i profili di copertura complessivi, segnala poi che le risorse finanziarie necessarie per l'adeguamento dei sistemi informativi provengono dall'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 188, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 che, per l'appunto, aveva reso disponibili risorse finanziarie per il suddetto adeguamento in considerazione delle riforme derivanti dall'esercizio di tutte le 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.

Gli oneri per le diverse attività di adeguamento da realizzare sono stati quantificati pari complessivamente a 37,5 milioni di euro nel triennio 2016-2018, ripartiti così come indicato nella tabella che si riproduce a seguire. Un ulteriore onere di 2,5 milioni di euro di parte corrente è previsto a decorrere dal 2019 per la gestione continuativa dei sistemi realizzati ed 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	Revisione Missioni, programmi e struttura bilancio dello Stato (Art. 1)	1.256.000	1.272.000	872.000	3.400.000	
	Introduzione azioni (Art. 2)	4.606.000	3.790.000	3.331.000	11.727.000	
	Flessibilità di bilancio (Art. 5)	437.000	498.000	559.000	1.494.000	
	Riassegnazione di entrate di scopo (Art. 6)	635.000	652.000	882.000	2.169.000	
	Contabilità finanziaria economico-patrimoniale e piano dei conti integrato (Art. 8)	4.410.000	3.500.000	3.300.000	11.210.000	
TOTALE		11.344.000	9.712.000	8.944.000	30.000.000	
PARTE CORRENTE	Gestione corrente di tutte le attività realizzate con spese in conto capitale (tutti gli articoli)	2.500.000	2.500.000	2.500.000	7.500.000	2.500.000
TOTALE GENERALE		13.844.000	12.212.000	11.444.000	37.500.000	2.500.000

Poi, sottolinea altresì come rifacimenti di così ampia portata, non possono che essere realizzati in un arco di tempo pluriennale nell'ambito dei quali andranno effettuati i necessari investimenti, Inoltre non è possibile ipotizzare un passaggio istantaneo dagli attuali sistemi ai nuovi sistemi; occorrerà prevedere un passaggio graduale e potrà anche essere necessario un periodo di compresenza in parallelo degli uni e degli altri.

Afferma poi che la revisione della struttura del bilancio dello Stato, delle missioni e dei programmi (articolo 1) comporta l'adeguamento, in particolare, di tutti i sistemi gestionali e conoscitivi del Ministero dell'economia e delle finanze. Considerando i tempi previsti di attuazione la spesa di investimento è maggiormente concentrata nel biennio 2016-2017.

L'introduzione delle azioni in tutte le fasi di bilancio (articolo 2) costituisce uno degli interventi più imputanti su tutti i sistemi gestionali e conoscitivi del Ministero dell'economia e delle finanze. Infatti è su questa attività che è concentrato il maggiore impiego di risorse finanziarie.

In considerazione dei tempi di attuazione previsti, la spesa maggiore si dovrà programmare nel 2016, per poter rispettare la data di avvio del 10 gennaio 2017 in corrispondenza dell'entrata in vigore del bilancio di previsione 2017-2019. La spesa negli anni successivi è connessa sia al completamento degli interventi nelle fasi successive del bilancio (assestamento e rendiconto) sia al consolidamento della nuova unità introdotta nella gestione.

Con riguardo alle modifiche previste per introdurre una maggiore flessibilità di bilancio (articolo 5) riguardano in modo particolare i sistemi della Ragioneria generale dello Stato che consentono di gestire le variazioni di bilancio, afferma trattarsi, nello specifico, del sistema gestionale del bilancio finanziario, del sistema informativo per le scritture contabili messo a disposizione delle amministrazioni centrali dalla Ragioneria generale dello Stato e del sistema gestionale e di rendicontazione del Conto del Patrimonio dello Stato.

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

Le novità introdotte in materia di riassegnazione di entrate di scopo (articolo 6) comportano principalmente adeguamento dei sistemi gestionali del bilancio finanziario e delle entrate, nonché del sistema informativo per le scritture contabili messo a disposizione delle amministrazioni centrali dalla Ragioneria generale dello Stato.

Gli interventi verranno progressivamente attuati e la spesa è equamente ripartita sui due anni 2016 e 2017 con una maggiore previsione di spesa nel 2018 per interventi relativi al rendiconto.

Conclude sottolineando che l'introduzione del sistema di contabilità finanziaria economico-patrimoniale, del piano dei conti integrato e dei connessi nuovi principi contabili costituisce — insieme all'introduzione delle azioni di cui all'articolo 2 — l'intervento a maggiore impatto sui sistemi informativi, con il conseguente rilevante

assorbimento di risorse finanziarie. Uno dei maggiori adeguamenti riguarda il sistema informativo per le scritture contabili messo a disposizione delle amministrazioni centrali dalla Ragioneria generale dello Stato, soprattutto al fine di gestire la codifica relativa alla transazione elementare e per consentire il collegamento e l'integrazione con le componenti finanziarie, economiche e patrimoniali e con il sistema di controllo delle ragionerie,

Sono, altresì, previsti impatti su tutti gli altri sistemi gestionali e su quelli conoscitivi del Ministero dell'economia e delle finanze, in considerazione della sperimentazione prevista già dall'esercizio 2017, la concentrazione delle spese di investimento è maggiore nel 2016. La spesa negli anni successivi è finalizzata al completamento e al consolidamento degli interventi.

Rileva, infine, che le disposizioni di cui all'articolo 7, commi 4 e 5, non comportano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica in quanto le spese che saranno effettuate dagli Enti territoriali, per il completamento degli interventi, o dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, a valere sulle restanti risorse, risultano già considerate nei tendenziali di finanza pubblica in relazione agli interventi che si prevedeva di realizzare nell'ambito della gestione delle emergenze.

Al riguardo, per i profili di copertura, premesso che le risorse indicate in riferimento agli oneri derivanti delle norme contenute nel provvedimento, sono quelle già stanziata dal comma 188 della legge di stabilità 2015, laddove è predisposta una specifica autorizzazione di spesa formulata con un meccanismo di limite massimo di spesa, sarebbe utile una conferma in merito alle effettive disponibilità, libere da impegni esistenti o in via di perfezionamento, a valere delle relative voci di stanziamento già interessate del bilancio dello Stato fornendosi, a tal fine, il dettaglio dei capitoli e piani gestionali coinvolti, rispettivamente, per gli stanziamenti già previsti dalla legislazione vigente, aventi natura economica di spesa in conto capitale e per gli stanziamenti aventi invece natura economica corrente.

Quanto poi ai profili di quantificazione, anche al fine di comprovare l'adeguatezza delle risorse già previste a legislazione vigente, anche rispetto agli altri interventi stabiliti dalle norme di delega contenuti nella legge di contabilità - per cui si dovrà far fronte con la medesima autorizzazione dalle spesa qui indicata a copertura - andrebbero richiesti gli specifici elementi di quantificazione impiegati per la determinazione degli oneri di spesa riferibili ai singoli interventi dettagliatamente indicati dalla RT, relativamente ai diversi articoli contemplati nello schema in esame, acquisendone i dati e parametri adottati nel calcolo delle spese analiticamente indicate nel prospetto di sintesi della RT, per ciascuna annualità del triennio 2016/2018 e a decorrere dal 2019 per la sola parte corrente.

In proposito, considerata anche la differente natura economica degli interventi di volta in volta stabiliti per ciascuno degli articoli previsti dallo schema in esame - ora di natura economica di conto capitale, ora in conto esercizio e corrente - i fattori di spesa di volta in volta considerati andrebbero separatamente classificati per ciascuna

disposizione, anche al fine di valutarne la coerenza dell'impatto di spesa prevedibile sui saldi di finanza pubblica, rispetto a quello a suo tempo contabilizzato sui saldi tendenziali in occasione dell'approvazione dell'autorizzazione di spesa con la legge di stabilità 2015 (comma 188) per ciascuna delle annualità.

A tale proposito, va segnalato che l'allegato 3 finale annesso alla medesima legge di stabilità 2015 evidenziava una spesa complessiva, in termini di impatto sulla competenza finanziaria, di 5 milioni di euro per l'anno 2015 (tutti in conto capitale), di 22 milioni di euro per l'anno 2016 (di cui 20 in conto capitale) e di 19 milioni di euro per il 2017 (di cui 15 in conto capitale) ma con un impatto differenziato della spesa in conto capitale sui saldi di fabbisogno e indebitamento: soli 3 milioni di euro per il 2015, 10 milioni di euro per il 2016 e 15 milioni di euro per il 2017. Andrebbero pertanto fornite informazioni in particolare sull'impatto sui differenti saldi di finanza pubblica delle spese in conto capitale.

Con riguardo alle modifiche previste per introdurre una maggiore flessibilità di bilancio (articolo 5), per le quali la RT quantifica un onere totale di circa 1,5 milioni, si rileva che in passato tali facoltà di gestione flessibile erano state concesse senza che venissero associati oneri¹.

¹ Cfr. da ultimo il decreto-legge proroga termini previsti da disposizioni legislative, n.192 del 2014, articolo 10, comma 10, lettera a). La RT affermava che le disposizioni non determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

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