



Corte dei conti

A

SEZIONI RIUNITE

Nell'adunanza del 22 dicembre 2017

OGGETTO: *parere sullo schema di decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo in materia di riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa in attuazione dell'art. 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.*

Vista la nota n. 13738 del 14 dicembre 2017 della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli affari giuridici e legislativi, con la quale è stato chiesto il parere della Corte dei conti sullo schema di decreto legislativo in oggetto indicato;

Visto il decreto n. 183 del 29 novembre 2017 con il quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato l'odierna adunanza delle Sezioni riunite, in sede consultiva, per deliberare sul parere richiesto;

Visti la legge ed il regolamento sull'amministrazione e sulla contabilità

generale dello Stato emanati, rispettivamente, con il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e con il regio decreto 23 maggio 1924, n. 827;

Vista la legge 29 luglio 2003, n. 229, ed in particolare l'art. 13;

Vista la legge 31 dicembre 2009, n. 196;

Visto il parere n. 3/2017 approvato da queste Sezioni riunite, in data 6 dicembre 2017, su richiesta dell'Ufficio del coordinamento legislativo del Ministero dell'Economia e delle Finanze, avente ad oggetto lo schema del medesimo decreto legislativo in oggetto indicato;

Presente il Vice Procuratore Generale Marco BONCOMPAGNI;

Esaminati gli atti e uditi i relatori Marco PIERONI, Clemente FORTE, Giuseppe Maria MEZZAPESA

Premesso e Considerato

In data 6 dicembre 2017, queste Sezioni riunite in sede consultiva hanno espresso il proprio parere sullo schema di decreto legislativo integrativo e correttivo del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 93, emanato in attuazione alla delega prevista all'art. 1, comma 5, della legge 23 giugno 2014, n. 89, ai fini del riordino della disciplina per la gestione del bilancio e del potenziamento della funzione del bilancio di cassa, ferma restando la redazione anche in termini di competenza, nel rispetto dei principi e criteri direttivi di cui all'articolo 42, comma 1, della legge n. 196 del 2009.

Con nota n. 13738 del 14 dicembre 2017, la Presidenza del Consiglio dei Ministri formula la richiesta di un ulteriore parere su un nuovo schema che si distingue da quello già esaminato da questa Corte, oltre che per alcune opportune operazioni di *drafting*, per il recepimento, sia pure parziale, delle osservazioni già espresse da questa Corte, nonché

per la soppressione di alcuni articoli (art. 1 “anno finanziario e bilancio di previsione”; art. 4 “ricognizione gestioni fuori bilancio”) ovvero di alcuni commi (art. 7, commi 5 e 6) del precedente schema.

In particolare con la soppressione dell’articolo 1 sono state recepite le osservazioni espresse da queste Sezioni riunite nel parere n. 3/2017 già richiamato.

Risultano, invece, disattese altre osservazioni di seguito ulteriormente illustrate.

Premesse al Decreto

Occorre inserire il riferimento specifico ai due diversi pareri deliberati da queste Sezioni riunite, rispettivamente, in data 6 dicembre 2017, n. 3, su richiesta del Ministero dell’economia e delle finanze - Ufficio di coordinamento legislativo, e in data 22 dicembre 2017, n. 4, su richiesta della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento degli affari giuridici e legislativi.

Art. 1 (ex art. 2)

La Corte, nell’originario parere, ha formulato quattro osservazioni:

- a) riconsiderare la locuzione “impegno di spesa delegata”, in luogo della locuzione “accantonamento di spesa delegata”;
- b) assicurare la coerenza della nuova disciplina della “spesa delegata” con il principio dell’annualità, laddove, a fine dell’esercizio, nell’ipotesi in cui il funzionario delegato non abbia ancora proceduto a perfezionare l’obbligazione giuridica individuando il “soggetto creditore”, le risorse ancora disponibili sull’ordine di accreditamento o aperture di credito non vanno in economia;

c) sottoporre alla medesima sanzione, già prevista dall'art. 34, comma 10, della legge n. 196 del 2009 (inibizione per l'amministrazione inadempiente all'accesso alle risorse dei fondi di riserva), l'inottemperanza agli obblighi individuati nei commi 7, 8 e 9 del medesimo art. 34, in caso di inosservanza della nuova disciplina riguardante la "spesa delegata";

d) disciplinare, comunque, una possibile "nuova ipotesi di economia da spesa delegata".

Al riguardo si muovono le seguenti osservazioni.

a) La Relazione illustrativa del provvedimento riformulato chiarisce, in sostanza, che le prime due norme oggetto delle ricordate osservazioni (sub a e b) fanno tra loro sistema, nel senso cioè che la locuzione "impegno di spesa delegata", unitamente all'ordine di accreditamento o apertura di credito disposto dall'amministrazione centrale, comporta che la risorsa accreditata dall'amministrazione centrale, in coerenza con il principio dell'annualità, di cui all'art. 81, comma 4, deve comunque ritenersi propriamente impegnata nell'anno dell'apertura di credito - non sussistendo così i presupposti per la formazione di economie di bilancio - tanto nel caso in cui il soggetto creditore risulti essere stato univocamente individuato, sulla base di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, dal funzionario delegato che gestisce le risorse accreditate, tanto nel caso che tale occorrenza non sia ancora maturata.

In proposito, in caso di richiesta di "riduzione" dell'ordine di accreditamento, la norma esplicitamente consente all'amministrazione centrale che abbia effettuato (sull'impegno di spesa delegata) l'ordine di accreditamento due possibilità di utilizzazione di dette risorse nell'anno: 1) un riaccreditamento delle disponibilità nei confronti di altri funzionari delegati; 2) un nuovo "impegno di spesa delegata", secondo le modalità previste dal medesimo articolo 34, comma 2, come riformulato; tale è anche il motivo che ha indotto il Governo a prevedere l'abrogazione dell'istituto del trasporto (art. 61-bis del r.d. n. 2440 del 1923).

In ogni caso, in caso di assenza di una richiesta di riduzione, gli importi sugli ordini di accreditamento non interamente utilizzati a chiusura dell'esercizio da parte dei

funzionari delegati, e cioè sia quelli impegnati e non pagati sia quelli ancora “liberi”, possono essere accreditati agli stessi in conto residui negli esercizi successivi.

È comunque evidente che mentre nella “spesa diretta”, ai fini della mancata formazione delle economie, rileva l’impegno giuridico con l’individuazione del soggetto creditore, nella “spesa delegata” viene ritenuto sufficiente l’ordine di accreditamento o apertura di credito disposto, a monte, dall’amministrazione centrale sull’impegno di spesa delegata.

Nel merito si mantengono le riserve già rappresentate nel precedente parere, in quanto il principio dell’annualità non ammette il mantenimento a residuo di risorse non impegnate nell’anno da parte del funzionario delegato.

b) L’osservazione sub lettera c) è stata invece recepita nella nuova formulazione della norma: in sostanza la riscontrata violazione della nuova disciplina della spesa delegata sarà soggetta alla medesima sanzione (inibizione ad accedere alle risorse dei fondi di riserva), già prevista per la violazione degli altri obblighi di sana gestione delle risorse finanziarie dettagliata nei commi 7, 8 e 9 del medesimo art. 34 (in tema di programmazione dei pagamenti e di formazione del piano finanziario).

Non si hanno osservazioni da formulare.

c) Quanto all’ultima osservazione, la Ragioneria ha inserito nell’art. 34-*bis* della legge n. 196 del 2009 un riferimento espresso ai termini di conservazione dei residui, risultando così chiara l’insussistenza di alcuna asimmetria con la disciplina vigente in tema di residui di spesa.

Non si hanno osservazioni da formulare.

Art. 6 (ex art. 8)

Con riferimento alle disposizioni riguardanti l’introduzione dell’accertamento “qualificato”, se si riscontra positivamente l’accoglimento di alcune revisioni suggerite (al

comma 1, l'eliminazione dell'avverbio "effettivamente"; al comma 3 la previsione dell'indicazione nel rendiconto generale - non anche in allegato ad esso - dell'ammontare delle somme accertate in via amministrativa in base alla legislazione vigente), va tuttavia ribadito, avendo riguardo anche ai contenuti della nuova relazione illustrativa, quanto già espresso nel precedente parere.

In primo luogo va riaffermato che le finalità previste dalla delega (in particolare "l'avvicinamento del concetto di accertamento a quello di riscossione") non sono messe in discussione, avendo, piuttosto, le osservazioni espresse nel precedente parere adottato da questa Corte, ad oggetto le modalità adottate per il loro conseguimento, in quanto non pienamente conformi alla delega stessa.

Si è ritenuto, infatti, che la nuova nozione di accertamento "qualificato", pur potendo validamente essere utilizzata ai fini delle previsioni di entrata, non possa sovrapporsi *tout court* a quella di accertamento giuridico, risultando necessario comunque far riferimento, già in sede di bilancio di previsione, alle entrate di competenza giuridica, nel rispetto dell'esigenza, costituzionalmente garantita, che le scelte di bilancio siano chiaramente riconducibili alla sovranità popolare, attraverso il voto parlamentare: spetta, infatti, al Parlamento, attraverso il voto sulla legge di bilancio, la decisione sulle previsioni delle entrate riscuotibili nell'anno, unitamente a quelle giuridicamente di competenza. Diversamente, dette previsioni restano nell'ambito esclusivo delle valutazioni effettuate dalle strutture tecniche competenti, seguendo, tra l'altro, criteri non giuridici, ma di carattere statistico.

Appare evidente pertanto, e diversamente da quanto asserito nella relazione illustrativa allo schema in esame, come le sopra richiamate esigenze non siano incompatibili con quelle condivise da questa Corte in diverse occasioni, riguardanti la necessità di ridurre la formazione di residui attivi.

Ancora, sempre in difformità da quanto riportato nella relazione illustrativa, si sottolinea come, ferma la necessità di un'armonizzazione dei sistemi contabili, come già asserito da questa Corte nel parere n. 1/2016 sul fronte della spesa, significative differenze

sono riscontrabili fra la disciplina recepita dall'ordinamento per gli enti territoriali e le previsioni dello schema di decreto legislativo in esame. In particolare, anche per le entrate, è evidente la mancanza del più complesso insieme di istituti che in quel sistema consente di mantenere fermi i concetti di competenza e cassa, con correlati vantaggi in termini di trasparenza e democraticità delle gestioni, nonché di controllo legislativo *ex ante* delle movimentazioni contabili.

In definitiva, la Corte rileva che appare imprescindibile il rispetto dei criteri cui debbono essere ispirati i dati di finanza pubblica di cui all'allegato 1 della legge n.196 del 2016, i quali, essendo a presidio della qualità e della trasparenza di cui all'art. 38-*bis* di tale legge, vanno ritenuti insiti nei principi di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, della Costituzione.

Il riferimento è *in primis* al criterio della competenza finanziaria (di cui al citato allegato), in base al quale vanno comunque evidenziati nelle leggi di bilancio e di rendiconto gli impegni assumibili e gli accertamenti connessi all'obbligo tributario della collettività.

Lo stesso può essere sostenuto per altri criteri, sempre previsti dal predetto allegato, come la veridicità, l'attendibilità, la correttezza, la chiarezza, la trasparenza, la significatività, la rilevanza, la congruità, la verificabilità, la coerenza e la pubblicità.

Essendo il complesso di tali criteri fissato a tutela della sovranità popolare di cui all'art.1 della Costituzione, appare necessario inserire - nelle forme più opportune - nelle leggi di bilancio e di rendiconto (nonché, conseguentemente, nei saldi differenziali) le predette indicazioni riferite al singolo esercizio.

Tanto ribadito in linea generale, si rinvia a quanto già precisato nel precedente parere con riguardo ai seguenti aspetti:

- mancato coordinamento con l'art. 4 del decreto legislativo n. 93 del 2016, che prevede l'emanazione di un regolamento in materia di entrate e di formazione e regime contabile dei residui attivi;

- mancata correlazione tra il passaggio ad una previsione dell'entrata riferita alla riscossione, soggetta ad una sperimentazione per la quale non si prevede un termine, e l'omologa operazione sul fronte delle spese, con riferimento alla nozione dell'impegno esigibile di cui all'art. 34, comma 2, della legge 196 del 2009, a sua volta oggetto di sperimentazione (nella relazione al provvedimento si sostiene che tale coincidenza "non è da escludersi", laddove invece deve essere prevista necessariamente, dati i riflessi sui risultati differenziali);
- mancato riferimento, nel conto del bilancio, fra le entrate di competenza dell'anno (art. 36, comma 2, lettera a), della legge n. 196 del 2009), a quelle rimaste da riscuotere e mancato coordinamento con la lettera d) del medesimo comma;
- criticità di una tecnica normativa che novella le disposizioni vigenti, subordinandone l'efficacia a determinazioni da assumersi, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in ragione degli esiti di una sperimentazione che potrebbe in linea astratta avere anche esiti negativi.

P.Q.M.

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

I Relatori

Il Presidente

Marco PIERONI

Angelo BUSCEMA

Clemente FORTE

Giuseppe Maria MEZZAPESA

Depositata in Segreteria in data 22 dicembre 2017

Il Direttore della Segreteria
Pietro Montibello