



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPettorato Generale del Bilancio
UFFICIO I

Roma, **10 MAG. 2011**

Prot. Nr. 57988

Allegati:

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
Ai Ministeri
Alle Amministrazioni autonome
Agli Uffici Centrali del Bilancio
presso i Ministeri
All' Ufficio di Ragioneria presso
l'Amministrazione Autonoma dei
Monopoli di Stato
Alle Ragionerie Territoriali dello Stato
E, p. c. Alla Corte dei Conti
All' Istituto Nazionale di Statistica
LORO SEDI

OGGETTO: Circolare esplicativa sulle regole di flessibilità del bilancio dello Stato introdotte dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernente la "Legge di contabilità e finanza pubblica", come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39.

1. Premessa

Un efficiente utilizzo delle risorse finanziarie presuppone che gli stanziamenti di bilancio possano essere impiegati dal titolare delle funzioni di spesa per il raggiungimento degli obiettivi considerati prioritari. Pertanto, i criteri di costruzione del bilancio di previsione a legislazione vigente e il verificarsi di eventi non prevedibili al momento della previsione iniziale possono, nel corso della gestione, far sì che l'allocatione delle risorse stabilita con il bilancio di previsione non sia effettivamente la più appropriata in relazione agli obiettivi di efficienza ed economicità della gestione. In questo senso, la disponibilità di un adeguato margine di flessibilità rappresenta un elemento indispensabile per il razionale impiego delle risorse.

I limiti e le modalità entro cui può essere esercitata la flessibilità amministrativa per il bilancio dello Stato (ossia la facoltà di modificare l'allocazione iniziale delle risorse senza la necessità di ulteriori interventi legislativi) sono stabiliti dalle norme di contabilità e finanza pubblica, recentemente dettate dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39 ed, ancor prima, dal decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

La filosofia che ha ispirato la richiamata legge n. 196 del 2009 è orientata ad un ampliamento dei potenziali margini di flessibilità concessi alle amministrazioni mediante:

1. l'elevazione dell'unità di voto parlamentare al livello dei programmi di spesa;
2. l'attribuzione alle amministrazioni della facoltà di riallocare gli stanziamenti di bilancio definiti "rimodulabili".

L'attuazione della flessibilità amministrativa è affidata allo strumento delle variazioni di bilancio da adottare nel corso dell'anno.

In considerazione delle modifiche apportate dalla legge n. 196 del 2009, in materia di flessibilità, la presente circolare illustra il quadro normativo di riferimento distinguendo, in relazione al momento in cui essa è esercitata, tra la flessibilità nella fase di formazione delle previsioni di bilancio e quella nel corso di gestione. Rispetto a quest'ultima sono inoltre esaminate le fattispecie relative alla flessibilità tra macroaggregati e nell'ambito di ciascun capitolo.

2. Flessibilità nella fase della formazione delle previsioni

Con l'elevazione del livello dell'unità di voto parlamentare dall'unità previsionale di base (macroaggregato) al programma, il Parlamento approva aggregati di spesa più ampi rispetto a quanto stabilito dalla previgente normativa. Il nuovo aggregato di spesa diviene quindi, nell'ambito del processo di formazione del bilancio di previsione, il perimetro entro cui è concessa alle Amministrazioni la facoltà di disporre variazioni compensative tra le risorse considerate "rimodulabili" ai sensi dell'articolo 21, comma 7, della legge n. 196. In particolare, l'articolo 23, comma 3, della medesima legge n. 196, prevede che, per motivate esigenze e nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, con il disegno di legge di bilancio possano essere rimodulate in via compensativa all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, restando in ogni caso precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. La medesima disposizione è prevista per il disegno di legge di assestamento delle previsioni di bilancio (articolo 33, comma 3).

Quale ulteriore e più ampia possibilità, relativamente al triennio 2011 – 2013, è intervenuto l'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, in base al quale, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica, con il disegno di legge di bilancio e, quindi, con il provvedimento di assestamento, per motivate esigenze possono essere rimodulate le dotazioni finanziarie anche tra diverse missioni di ciascuno stato di previsione, con riferimento alle spese rimodulabili.

3. Flessibilità nella fase gestionale

3.1 Rimodulabilità nell'ambito del programma

Nella fase gestionale, la flessibilità di bilancio nell'ambito del programma è disciplinata dall'articolo 33, comma 4, della medesima legge n. 196.

La norma, in ordine alle variazioni di bilancio, stabilisce che, **con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze**, nel rispetto dell'invarianza dei saldi di finanza pubblica, possono essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni interne a ciascun programma, relativamente alle spese per adeguamento al fabbisogno, su proposta dei Ministri competenti, restando comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

3.2 Rimodulabilità nell'ambito del macroaggregato

Il comma 5 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 279 del 1997, **attribuisce la facoltà al Ministro competente di disporre con propri decreti**, su proposta del dirigente generale responsabile, variazioni compensative di bilancio, nell'ambito della medesima unità previsionale di base.

La legge n. 196 del 2009 elevando l'unità di voto a livello di "programma" e regolando al suo interno le variazioni compensative con l'articolo 33, ha superato, di fatto, il concetto di unità previsionale di base definito dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 279.

La possibilità, quindi, di disporre variazioni di bilancio compensative sembrerebbe, allo stato, soltanto quella riservata al Ministro dell'economia e delle finanze, nell'ambito di ciascun "programma", tra le spese rimodulabili aventi natura di fabbisogno.

Tale interpretazione, non in linea con i principi ispiratori della legge n. 196 in materia di flessibilità di bilancio, ha spinto le Amministrazioni a rappresentare una apparente perdita di flessibilità indotta dalle regole dettate dalla legge n. 196 ed, in particolare, dal richiamato articolo 33, comma 4.

L'esigenza si riferisce, soprattutto, alla possibilità – frequentemente utilizzata negli anni scorsi – di disporre, con decreto del Ministro competente, variazioni compensative all'interno delle unità di voto (in precedenza u.p.b.) ai sensi del menzionato articolo 3, comma 5, del decreto legislativo n. 279 del 1997, per le motivazioni innanzi esplicitate.

In proposito non può non riconoscersi la obiettività delle suddette considerazioni, soprattutto se ci si riferisce alle finalità perseguite dalla ripartizione in u.p.b del bilancio statale prevista dall'articolo 1 del richiamato decreto legislativo n. 279. In ossequio al principio della efficienza e del buon andamento dell'azione amministrativa infatti, la determinazione delle unità previsionali di base aveva lo scopo di istituire appostazioni di spesa tali da assicurare la piena rispondenza della gestione finanziaria agli obiettivi posti dall'azione amministrativa dello Stato, nell'ambito del criterio della ripartizione delle risorse per funzioni. Le predette finalità sono, allo stato, ancor di più assicurate dalla elevazione a “programma” dell'unità di voto e non sembra che le stesse possano essere inficiate qualora venga tuttora riconosciuta ai Ministri competenti la possibilità di effettuare variazioni compensative, in termini di competenza ed in termini di cassa, tra spese di adeguamento al fabbisogno, nell'ambito dei macroaggregati indicati dall'articolo 25, comma 2, lettera b) della legge n. 196, (per spese di funzionamento, per interventi, per trattamenti di quiescenza, per oneri del debito pubblico, per oneri comuni di parte corrente ed in conto capitale e per investimenti), peraltro direttamente riconducibili, nell'attuale struttura del bilancio, agli aggregati di spesa corrispondenti alle superate unità previsionali di base.

Resta pertanto, di fatto, invariato l'impianto giuridico dispositivo del menzionato articolo 3, comma 5, del decreto legislativo n. 279, peraltro sorretto e rafforzato dal combinato disposto del citato comma 2, lettera b), dell'articolo 25.

Ne consegue, quindi, la confermata possibilità di disporre, ai sensi del ripetuto articolo 3, comma 5, con decreti del Ministro competente, variazioni compensative di bilancio tra capitoli appartenenti allo stesso “macroaggregato”.

3.3 Rimodulabilità nell'ambito di ciascun capitolo.

Permane, tuttavia, una carenza normativa rispetto alla diversa esigenza di poter disporre variazioni compensative all'interno di ogni singolo capitolo, inteso quale unità elementare del bilancio ai fini gestionali, volta a spostare, quindi, risorse da un articolo/piano gestionale ad un altro o, comunque, tra più articoli/piani gestionali.

Al riguardo, l'entrata in vigore della legge n. 196 del 2009, nulla ha innovato rispetto alla facoltà data al dirigente generale titolare del centro di responsabilità amministrativa, quale responsabile della relativa gestione, di disporre variazioni di bilancio compensative all'interno di ciascun capitolo.

In ordine alla gestione delle risorse finanziarie, restano, infatti, in vigore le disposizioni recate, in particolare dall'articolo 3, del richiamato decreto legislativo n. 279 del 1997. Anche in ossequio al richiamato principio dell'efficacia e del buon andamento dell'azione amministrativa ai dirigenti generali va riconosciuta quindi la piena disponibilità delle risorse finanziarie stanziare su ogni capitolo, in quanto loro attribuite dal Ministro, con proprio decreto, all'inizio di ogni esercizio finanziario, in conformità all'articolo 14 del decreto legislativo n. 29 del 1993.

Alla piena disponibilità sopra richiamata deve, peraltro, porsi il limite generalmente dettato dalla legge n. 196 del 2009 che vieta, comunque, di disporre variazioni compensative tra capitoli di spese non rimodulabili e tra rimodulabili di fattore legislativo. Di conseguenza con decreti del dirigente generale, nell'ambito di ogni capitolo di pertinenza, possono essere disposte soltanto variazioni compensative tra articoli/piani gestionali riferiti a spese di fabbisogno.

3.4 Ulteriori variazioni, all'interno del capitolo, tra piani gestionali classificati oneri inderogabili.

Gli "oneri inderogabili", definiti dall'articolo 21, comma 6, della menzionata legge n. 196 del 2009, quali spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che regolano la loro evoluzione, determinati sia da leggi, sia da altri atti normativi, rappresentano quegli oneri per i quali l'amministrazione non ha la possibilità di esercitare un effettivo controllo, in via amministrativa, sulle variabili che concorrono alla loro formazione.

Riguardo ai capitoli contenenti al loro interno più piani gestionali di onere inderogabile, può ritenersi comunque data, per essi, la possibilità di variazioni compensative disposte con decreto del direttore generale, eccezion fatta per i capitoli che contengano anche piani gestionali classificati "spese obbligatorie". Tuttavia, considerata la natura delle spese interessate, il competente Ufficio centrale del bilancio, d'intesa con l'Ispettorato generale del bilancio procederà alle opportune verifiche sulla praticabilità della variazione prima di disporre l'attivazione sul sistema NSBF.

E' appena il caso di precisare, in proposito che, proprio per la richiamata ripartizione delle spese tra non rimodulabili e rimodulabili, nell'ambito dello stesso capitolo, tassativamente, non possono coesistere piani gestionali riferiti a spese non rimodulabili (OI) con piani gestionali

corrispondenti a spese rimodulabili (FL o FB). Risulta possibile, invece, per ogni capitolo, la presenza al suo interno, unitamente, di oneri di fattore legislativo e di fabbisogno, anche se appare auspicabile evitare per lo stesso capitolo la contestuale presenza di FB e di FL, attraverso una puntuale valutazione delle caratteristiche e della natura delle spese che vi fanno carico. Ciò anche se entrambe le autorizzazioni sono riferibili a spese rimodulabili e, quindi, il capitolo resti caratterizzato dall'apposizione della lettera "R".

Inoltre, va precisato che è comunque inibita la possibilità di variazioni che coinvolgano fattori legislativi nell'ambito del capitolo disposte con decreti direttoriali ed, in proposito, va considerato che appare contabilmente più corretto conferire all'autorizzazione di spesa di fattore legislativo livello di autonomo capitolo.

E', altresì, da evitare la comune presenza, all'interno di un capitolo, di più autorizzazioni di fattore legislativo riferite a disposizioni legislative aventi finalità diverse tra loro, fatta eccezione per le fattispecie in cui tale situazione sia causata dalla coesistenza di un'autorizzazione legislativa cosiddetta "madre" con altre disposizioni di legge rifinanzianti della stessa.

In ogni altro caso, anche al fine di una puntuale classificazione e di un efficace monitoraggio delle spese che vi fanno carico, è preferibile avere in bilancio uno specifico capitolo per ogni singola autorizzazione di FL.

4. Istituzione di nuovi articoli o piani gestionali

Sulla cennata ripartizione dei capitoli in articoli/piani gestionali, va fatta la seguente precisazione: dopo l'approvazione parlamentare, come previsto dall'articolo 21, comma 17, della richiamata legge n. 196, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, le unità di voto parlamentare sono ripartite in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione; ciascun capitolo può essere ripartito in articoli. Gli articoli, quali autonome appostazioni di spesa, si evidenziano nel decreto di ripartizione in capitoli. I capitoli articolati vengono comunemente definiti "capitoloni".


Ferma restando la facoltà, da parte del dirigente generale responsabile, di disporre variazioni compensative tra la dotazione finanziaria degli articoli, eccezion fatta per quelli aventi caratteristica di fattore legislativo, per i capitoli articolati, l'eventuale istituzione di un nuovo ulteriore articolo deve sempre essere disposta con un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di modifica del decreto di ripartizione in capitoli.

Qualora, invece, l'esigenza si riferisse a capitoli non articolati, cioè non "capitoloni", più semplicemente l'istituzione di un nuovo articolo/piano gestionale, come negli anni scorsi, può essere

disposta con decreto interdirettoriale: Amministrazione interessata – RGS (IGB) da trasmettere per la controfirma tramite il competente Ufficio centrale del bilancio. Ciò anche al fine di consentire, oltre che la normale attività di vigilanza contabile da parte della RGS, anche un corretto svolgimento delle procedure informatiche di istituzione tramite il sistema NSBF, gestito dall’Ispettorato generale del bilancio.

Nel prospetto che segue vengono schematicamente riassunti i possibili provvedimenti di variazioni compensative di bilancio, adottabili ai sensi delle nuove regole di contabilità:

Strumento	Caratteristiche spesa	Ambito di riferimento della variazione	Disposizione legislativa	Note
<i>Variazioni compensative</i>				
DLB e PASS	FB e FL	Tra programmi della stessa missione	Art. 23, co. 3 e art. 33, co. 3, L. 196/09	Rispetto saldi di finanza pubblica
DLB e PASS	FB e FL	Tra programmi di missioni diverse	Art. 2 D.L. 78/10	Per il triennio 2011-2013 - Rispetto saldi di finanza pubblica
DMT	FB	Variazioni tra Capitoli all'interno di ciascun programma	Art. 33, co. 4, L. 196/09	Rispetto saldi di finanza pubblica
DMC	FB	Variazioni compensative all'interno dello stesso macroaggregato	Art. 3, co. 5, D.L.vo 279/97	
DDG	FB	Variazioni compensative all'interno dei Capitoli		Per OI verifica UCB – IGB escluse OBB.
<i>Istituzione nuovi articoli</i>				
DMT	FB, OI e FL	Istituzione nuovi articoli all'interno dei capitoli articolati (capitoloni)		
DI	FB, OI e FL	Istituzione nuovi piani gestionali all'interno dei capitoli		Decreto interdirettoriale Amm-RGS (IGB)


 Il Ragioniere Generale dello Stato
