La riproduzione su supporto cartaceo del presente documento costituisce una copia del documento firmato digitalmente e conservato presso il MEF ai sensi della normativa vigente

CIRCOLARE N. 25

Ministero dell'Economia e delle Finanze

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO

UFFICI I-II-XVIII

ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA

UFFICI XII-XIII

ISPETTORATO GENERALE PER I RAPPORTI FINANZIARI CON L'UNIONE EUROPEA

UFFICIO VIII

ISPETTORATO GENERALE PER LA FINANZA DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

UFFICIO X

Alle Amministrazioni centrali dello Stato

Agli Uffici centrali del Bilancio presso i Ministeri

Alle Ragionerie territoriali dello Stato

LORO SEDI

e, p.c.

Alla Corte dei conti
Via Baiamonti, 25
00195 Roma

OGGETTO: Modalità di gestione da parte delle Amministrazioni statali, centrali o periferiche, dei fondi provenienti da terzi, in precedenza gestiti sulle contabilità speciali e ricondotti alla gestione in contabilità ordinaria ai sensi dell'art. 44-ter della legge 196/2009.

1. Premessa

Con l'avvenuta conclusione, alla fine del 2018, del processo di chiusura delle gestioni di tesoreria e di riconduzione delle stesse alla contabilità ordinaria, effettuato ai sensi dell'art. 44-ter della legge 196/2009 e del D.P.C.M. attuativo dell'8 febbraio 2017, alcune delle amministrazioni interessate hanno rappresentato criticità nella gestione dei fondi provenienti da soggetti terzi (diversi dallo Stato), spesso destinati alla realizzazione di specifici progetti e/o interventi. Gli aspetti applicativi del citato art. 44-ter erano stati in precedenza illustrati dalla circolare RGS 28/2018, le cui indicazioni mantengono piena validità.

La presente circolare, indirizzata a tutte le amministrazioni statali che hanno ricondotto in contabilità ordinaria le gestioni che precedentemente utilizzavano conti di tesoreria, trae lo spunto dalle situazioni concrete che sono state presentate a questo Dipartimento; le soluzioni individuate perseguono l'obiettivo di mantenere fermi i principi fissati dal citato art. 44-ter e dall'art. 40, comma 2, lett. p) della stessa legge 196/2009, che ha sancito i criteri e le caratteristiche delle gestioni che possono continuare ad avvalersi delle contabilità speciali.

La riproduzione su supporto cartaceo del presente documento costituisce una copia del documento firmato digitalmente e conservato presso il MEF ai sensi della normativa vigente

2. Quadro normativo

Con specifico riferimento alle risorse erogate da terzi (amministrazioni pubbliche, enti, organismi pubblici e privati) a favore dei Ministeri, nelle loro articolazioni centrali o periferiche, l'art. 44-ter della legge 196/2009 evidenzia un differente regime per la gestione delle risorse di provenienza comunitaria, da quelle che originano da altre amministrazioni pubbliche o soggetti privati, fornendo, in questo secondo caso, un'indicazione generalizzata di riconduzione alla gestione di bilancio, con versamento dei fondi all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnazione delle risorse su specifici capitoli dello stato di previsione del Ministero interessato.

Le somme riguardanti versamenti effettuati dall'Unione europea (con esclusione di quelle riferite ai rimborsi di missione e agli emolumenti in favore del personale riconosciute dalla stessa Unione europea, la cui disciplina è assimilata a quella delle risorse di provenienza diversa) affluiscono invece sull'apposito conto corrente di tesoreria intestato al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

L'art. 40, comma 2, lett. p) della legge 196/2009, recante la delega per la progressiva eliminazione dei conti di tesoreria, ha individuato le situazioni in cui era consentita la prosecuzione della gestione presso la tesoreria dello Stato di fondi costituiti mediante il versamento di somme originariamente iscritte in stanziamenti di spesa del bilancio dello Stato: si tratta delle gestioni fuori bilancio istituite ai sensi della L. 1041/1971 o autorizzate per legge, dei programmi comuni tra più amministrazioni, enti, organismi pubblici e privati e dei casi di urgenza e necessità. L'articolo 44-ter, comma 8, della medesima legge, ha poi stabilito che l'apertura di nuovi conti di tesoreria sia consentita solo al verificarsi di dette situazioni.

Ai fini di questa circolare, particolare rilevanza assume la fattispecie relativa ai programmi comuni tra più amministrazioni: al riguardo, il D.P.R. 367/1994, agli articoli 8 e 10, detta i principi che consentono di gestire su contabilità speciale le risorse destinate a specifici interventi o progetti, provenienti da fonti diverse, sulla base di accordi tra Amministrazioni dello Stato e tra queste e altre amministrazioni, enti e organismi pubblici, anche operanti in regime privatistico.

3. Somme diverse da quelle di provenienza comunitaria

Posto il principio generale della gestione in contabilità ordinaria chiaramente sancito dall'art. 44-ter, per le somme provenienti da terzi diverse da quelle di origine comunitaria si prefigura, come eccezione, la possibilità di ricorrere a una gestione in contabilità speciale, ove si rientri nei casi di esclusione dal divieto di apertura di nuovi conti di tesoreria di cui all'articolo 44–ter, comma 8, della legge n. 196 del 2009. In particolare, può assumere specifico rilievo in questo ambito la presenza di un programma/intervento finanziato congiuntamente da più amministrazioni, tra cui necessariamente lo Stato, che consente il ricorso alla procedura fissata dagli artt. 8 e 10 del D.P.R. 367/1994.

Da ciò discende che, qualora ricorrano i presupposti per l'istituzione di una contabilità speciale nel caso di esclusione dal divieto di apertura di nuovi conti di tesoreria di cui al citato comma 8 dell'articolo 44-ter, le amministrazioni titolari possono chiederne l'apertura. Oltre che per interventi attivati

La riproduzione su supporto cartaceo del presente documento costituisce una copia del documento firmato digitalmente e conservato presso il MEF ai sensi della normativa vigente

successivamente alla chiusura dei conti di tesoreria effettuata ai sensi dell'articolo 44-ter, il ricorso a tale opportunità è possibile anche per quelli già attivati, la cui gestione era stata inizialmente operata sulle contabilità speciali già esistenti (e successivamente chiuse). In tale ultimo caso, una tempestiva richiesta di apertura di una contabilità speciale, da indirizzare a questo Dipartimento[1] corredata di tutta la documentazione giustificativa, consentirà il riversamento sulla stessa delle somme destinate al relativo programma o intervento, già versate al bilancio dello Stato in sede di chiusura delle contabilità speciali e successivamente riassegnate allo stato di previsione della spesa del Ministero interessato.

Fatto salvo il caso appena illustrato, come rilevato, le somme provenienti da terzi dovranno essere gestite in contabilità ordinaria, previo versamento delle stesse all'entrata del bilancio dello Stato e successiva riassegnazione agli stati di previsione della spesa.

Con riferimento alla gestione di contabilità ordinaria, si ritiene opportuno dare conto in questa sede di alcune disposizioni, introdotte con la recente riforma del bilancio e con provvedimenti di più recente emanazione, volte a rendere più flessibile la gestione in bilancio, e quindi anche quella delle somme provenienti da terzi, con particolare riferimento alle amministrazioni interessate dalla chiusura dei conti di tesoreria.

A questo proposito si ricorda in primo luogo la possibilità per le amministrazioni di avvalersi delle facoltà di flessibilità in fase di gestione previste dall'articolo 33 della legge n.196 del 2009, il cui utilizzo può consentire, ove ne ricorra la necessità, di integrare le disponibilità dei pertinenti capitoli di spesa, nelle more della conclusione dell'iter della riassegnazione.

Con riferimento alle riassegnazioni di somme versate all'entrata del bilancio dello Stato finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività (art. 24, comma 5-bis della legge 196/2009) si fa presente che il decreto legge 32/2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 55/2019, all'articolo 4-quater, comma 2, ha previsto che le stesse possano essere disposte con decreti del Ragioniere generale dello Stato anziché del Ministro dell'economia e delle finanze[2], riducendo così i tempi di messa a disposizione delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato, e che, in via sperimentale per gli anni 2019, 2020 e 2021, le somme da iscrivere negli stati di previsione della spesa in relazione a variazioni di bilancio connesse alla riassegnazione di entrate finalizzate per legge a specifici interventi o attività siano imputate in ciascuno degli anni del bilancio pluriennale in relazione al cronoprogramma degli impegni e dei pagamenti. Maggiori indicazioni sulla disposizione in parola sono state fornite con la circolare n.23 del 23 luglio 2019.

---

[1] Le richieste vanno indirizzate al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, I.GE.P.A. Ufficio XII via PEC all'indirizzo rgs.igepa.utenzegeocos@pec.mef.gov.it utilizzando il format allegato alla circolare RGS 30/2015 (http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2015/Circolare_del_16_novembre_2015_n_30.pdf).

[2] La medesima disposizione ha previsto che siano disposte con decreti del Ragioniere generale dello Stato anche le variazioni di bilancio di cui ai seguenti articoli della legge 31 dicembre 2009, n. 196: 27 (reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti), 29 (fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa) e 33, commi 4-ter (variazioni compensative aventi ad oggetto stanziamenti di spesa iscritti nella categoria 2 - consumi intermedi - e nella categoria 21 - investimenti fissi lordi- e 4-sexies (fondi da ripartire istituiti per legge).

La riproduzione su supporto cartaceo del presente documento costituisce una copia del documento firmato digitalmente e conservato presso il MEF ai sensi della normativa vigente

Sempre in tale ambito, ove ne ricorrano le condizioni, potrà essere valutato in prospettiva futura l'eventuale ricorso alla procedura della cosiddetta "stabilizzazione" delle entrate di cui all'articolo 23, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, mediante la quale sono iscritte negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione e in quello dell'entrata importi corrispondenti a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio per le entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività[3].

Si ritiene utile ricordare infine la possibilità prevista dal comma 1, ultimo periodo, dell'articolo 44-ter, di ricorrere, limitatamente all'esercizio 2019, ad anticipazioni di tesoreria nel caso in cui sia necessario garantire la continuità operativa della gestione ed effettuare pagamenti per l'estinzione di obbligazioni giuridicamente perfezionate, assunte almeno 30 giorni prima della soppressione dei conti di tesoreria. Le anticipazioni, a seconda del modello di gestione consentito, sarebbero rese disponibili al funzionario delegato di contabilità ordinaria che potrebbe di conseguenza emettere i relativi ordinativi secondari per i pagamenti dovuti, ovvero verrebbero accreditate sulle nuove contabilità speciali, qualora sia possibile il ricorso a tale strumento contabile, come chiarito in precedenza[4]. La regolazione dei pagamenti effettuati con il ricorso alle anticipazioni deve invece essere effettuata: dal funzionario delegato con ordinativi secondari, utilizzando le risorse messe a disposizione con ordine di accreditamento, ovvero dall'amministrazione competente qualora l'anticipazione sia stata versata sulla contabilità speciale: in ogni caso la regolazione dell'anticipazione deve avvenire entro l'esercizio in cui la stessa è stata effettuata.

Si ritiene opportuno segnalare, infine, che le somme da assegnare da parte della Presidenza del consiglio dei ministri (ad esempio quelle relative al riconoscimento della quota statale dell'otto per mille destinata ad amministrazioni statali, centrali o periferiche) possono essere messe a disposizione dalla Presidenza attraverso ordini di accreditamento emessi a favore di funzionari delegati dell'amministrazione beneficiaria, escludendo in questo modo la procedura di versamento in entrata al bilancio statale e successiva riassegnazione.

4. Somme di provenienza comunitaria

Come già rappresentato, per le somme provenienti dall'Unione europea l'art. 44-ter prevede che "le restanti somme riguardanti versamenti effettuati dall'Unione europea affluiscono sull'apposito conto corrente di tesoreria intestato al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie".

In futuro, per la gestione di tali fondi, sia quelli provenienti dall'Unione europea che quelli destinati alla realizzazione di attività collegate alla programmazione europea o a quella complementare, occorrerà di volta in volta verificare gli strumenti a disposizione dell'amministrazione statale.

---

[3] La procedura di "stabilizzazione" presuppone che le entrate abbiano mostrato nel corso degli ultimi tre anni oscillazioni contenute intorno ad un profilo degli incassi sostanzialmente costante (prevedibilità) e affluiscano su capitoli/articoli di entrata distinti (monitorabilità); cfr. Circolare RGS 1/2019.

[4] In aggiunta alle opzioni indicate (spesa delegata o contabilità speciale), può verificarsi il caso in cui l'amministrazione, in sede di riconduzione al bilancio, abbia optato per la gestione diretta quale ordinatore primario di spesa. In tal caso la successiva regolazione dell'anticipazione avviene con ordinativi primari.

La riproduzione su supporto cartaceo del presente documento costituisce una copia del documento firmato digitalmente e conservato presso il MEF ai sensi della normativa vigente

Accanto al citato Fondo di rotazione (gestito su un apposito conto aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato), infatti, le amministrazioni centrali dei singoli Ministeri sono titolari di apposite contabilità speciali, istituite ai sensi dell'art.1, comma 671, della legge 190/2014 e del D.M. 30.05.2014, sulle quali sono gestiti i fondi per il finanziamento degli interventi cofinanziati dall'Unione europea e di quelli complementari alla programmazione dell'Unione europea.

Contestualmente è da segnalare che alcune amministrazioni svolgono un'importante quota della propria attività tramite articolazioni periferiche, titolari in proprio di interventi cofinanziati dalla UE o complementari alla programmazione della UE. Per tenere conto della pluralità delle fonti di finanziamento[5] di tali interventi e della necessità di una loro gestione unitaria, è stata esplorata, e in alcuni casi positivamente valutata, la possibilità di istituire apposite contabilità speciali, ai sensi degli artt. 8 e 10 del D.P.R. 367/1994, intestate alle articolazioni periferiche di alcune amministrazioni sulle quali accreditare i finanziamenti e disporre i relativi pagamenti. Resta escluso che possano essere gestite sulle predette contabilità speciali somme destinate ad interventi non relativi a programmi comunitari o della programmazione complementare.

Inoltre, nell'ipotesi in cui l'intervento afferente alla programmazione europea o complementare debba essere gestito presso le sedi periferiche del Ministero intestatario dell'apposita contabilità speciale a norma dell'articolo 1, comma 671 della legge n.190/2014, ai relativi pagamenti si potrà provvedere direttamente dal centro attraverso la predetta contabilità speciale. In tale ipotesi, tenuto conto della specificità degli interventi comunitari, la procedura negoziale potrà essere decentrata alle sedi periferiche ed il relativo controllo preventivo, ai sensi dell'articolo 5 comma 2, lett. g-bis) del decreto legislativo 123/2011, è attribuito alla Ragioneria Territoriale dello Stato competente; per i pagamenti che verrebbero effettuati dall'Amministrazione centrale, il relativo controllo amministrativo contabile farà capo all'Ufficio centrale di bilancio competente in relazione alle risultanze della contabilità speciale in titolarità dell'amministrazione che effettua i pagamenti.

Per la gestione dei finanziamenti europei e della programmazione complementare, la scelta tra i diversi strumenti a disposizione illustrati in questo paragrafo non può essere effettuata a priori e sarà basata su valutazioni da eseguire caso per caso, che tengano conto anche della fonte di provenienza dei finanziamenti e del ruolo svolto dall'amministrazione titolare, sia essa centrale o periferica. Le medesime indicazioni valgono anche per gli interventi comunitari a gestione diretta della Commissione europea.

Va segnalato, infine, il caso delle amministrazioni dotate dei fondi scorta di cui all'articolo 7-ter del decreto legislativo n.90 del 2016, per la gestione dei quali è autorizzata dalla predetta disposizione l'utilizzo di conti correnti postali o bancari. Qualora tali amministrazioni abbiano anticipato a valere sulle disponibilità di tali conti correnti, ove previsto dal proprio regolamento di organizzazione e contabilità, somme di provenienza comunitaria, è consentito il reintegro delle disponibilità del fondo scorta mediante versamento diretto sui conti correnti delle predette somme.

[5] Con la presenza di finanziamenti nazionali, e in alcuni casi anche regionali, in aggiunta a quelli comunitari.

La riproduzione su supporto cartaceo del presente documento costituisce una copia del documento firmato digitalmente e conservato presso il MEF ai sensi della normativa vigente

Nel raccomandare di voler provvedere alla massima diffusione delle presenti indicazioni a tutti i propri uffici, centrali e periferici, si confida, a garanzia e tutela della finanza pubblica, sulla consueta attenta e fattiva collaborazione.

Il Ragioniere Generale dello Stato