



CIRCOLARE N. 39

*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO

UFFICIO V

A tutti i Ministeri

A tutti gli Uffici centrali del
Bilancio presso i Ministeri

E p.c.

Alla Corte dei conti

Alla Presidenza del Consiglio dei
Ministri

OGGETTO: Circolare esplicativa sui criteri da seguire per l'accesso al fondo di riserva per le spese impreviste di cui all'articolo 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernente la "Legge di contabilità e finanza pubblica", come modificata dalla legge 7 aprile 2011, n. 39. Istruzioni operative.

1. Premessa

Come è noto, il fondo di riserva per le spese impreviste ha la funzione di assicurare, nei limiti delle disponibilità del fondo stesso, le risorse finanziarie necessarie per fronteggiare eventi eccezionali e non prevedibili al momento della programmazione finanziaria di bilancio con riferimento alle tipologie di spesa indicate nell'elenco 2 allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e che non impegnino i bilanci futuri con carattere di continuità.

Il fondo, quindi, deve considerarsi come uno strumento del tutto eccezionale rispetto agli ordinari istituti della flessibilità di bilancio previsti dalla normativa contabile vigente, attraverso i quali le Amministrazioni possono modificare le proprie dotazioni iniziali di bilancio.

Di recente, su taluni provvedimenti di prelievo dal citato fondo di riserva, il competente Ufficio di controllo della Corte dei conti, in sede di riscontro di legittimità dell'atto, ha formulato talune osservazioni sulla legittimità degli stessi, alcune delle quali, in particolare, hanno determinato il parziale perfezionamento dell'atto (diniego di registrazione).

I rilievi del menzionato Consesso hanno riguardato, nello specifico, la sussistenza dei presupposti cui fa riferimento la disposizione normativa di cui all'articolo 28 della legge 31 dicembre 2009, n. 196: dunque l'imprevedibilità delle spese ovvero la riconducibilità delle stesse all'apposito elenco allegato alla legge di bilancio (cui rinvia il comma 3 del citato articolo 28).

2. Istruzioni operative

Allo scopo di superare, per l'avvenire, i menzionati motivi ostativi ed al fine di consentire il perfezionamento, in tempi ragionevoli, dei provvedimenti di utilizzo del suddetto fondo di riserva lasciando impregiudicato il buon andamento dell'azione amministrativa, con la presente circolare vengono fornite le istruzioni e i necessari chiarimenti in ordine all'attività propedeutica relativa alla predisposizione ed adozione dei decreti ministeriali di prelievo dal fondo di riserva per le spese impreviste.

a. Imprevedibilità della spesa

L'imprevedibilità della spesa non può essere considerata in termini "assoluti" ed essere legata esclusivamente ad accadimenti del tutto aleatori ed occasionali per i quali sia preclusa qualsiasi attività programmatica. Se così fosse ricorrerebbe l'ipotesi di spesa "nuova" e quindi sottratta a qualsiasi valutazione amministrativa da ricomprendere tra le spese disciplinate dall'articolo 81 della Costituzione, per le quali ai sensi del medesimo articolo occorre reperire idonea copertura finanziaria, non certo rinvenibile in un fondo di riserva.

La "novità assoluta" della spesa è direttamente esclusa dal richiamato articolo 28 allorché lo stesso, al comma 3, fa riferimento e rinvia all'apposito elenco delle spese per le quali può esercitarsi la facoltà di utilizzo del fondo di riserva per le spese impreviste.

L'imprevedibilità è quindi soltanto "relativa" risultando connessa non solo e semplicemente alla natura della spesa da sostenere – che deve essere ricompresa nell'elenco – ma anche e principalmente alla peculiarità ed all'entità della stessa; caratteristiche che sono definite e puntualizzate da eventi imprevedibili. Il legame con l'evento imprevedibile appare pertanto elemento qualificante della spesa imprevista e, quindi, presupposto indispensabile per l'esercizio della facoltà di prelievo dal fondo.

In sostanza la spesa imprevista deve riguardare l'esigenza di una maggiore dotazione del capitolo di spesa che scaturisce da un evento straordinario che non poteva essere considerato in sede di predisposizione del bilancio.

b. Elenco delle spese impreviste

Alla individuazione delle spese integrabili con prelievo dal fondo provvede l'apposito elenco previsto dal comma 3 dell'articolo 28. L'elenco è esaustivo rispetto alla integrazione dei relativi capitoli/piani gestionali. Infatti, se la spesa in esame non è riconducibile a quelle dell'elenco viene esclusa ogni possibilità di integrazione della relativa appostazione di bilancio.

Tuttavia, anche il predetto elenco presenta in alcuni casi aspetti di incertezza e di indeterminazione. L'individuazione è quasi sempre puntuale e coincide con l'oggetto della spesa; a volte, però, il riferimento è generico e coinvolge categorie di spesa piuttosto ampie all'interno delle quali non risulta possibile l'identificazione inequivocabile della spesa da sostenere. In particolare, tale circostanza può evidenziarsi nel caso in cui la descrizione delle categorie di spesa coincida con quella di missioni istituzionali e programmi tipici di taluni stati di previsione, quali le spese connesse con la sicurezza e l'ordine pubblico e con la difesa e sicurezza del territorio, alla quale corrispondono le più varie tipologie di spese di funzionamento, tutte riconducibili allo svolgimento delle missioni istituzionali, ma per le quali, spesso, risulta difficile evidenziare la imprevedibilità se non attraverso articolate e complesse motivazioni.

c. Processo logico di formazione delle richieste e adempimenti delle Amministrazioni

Prima di formulare le richieste di prelevamento dal fondo, ciascuna Amministrazione dovrà accertare la effettiva, verificata imprevedibilità - in sede di predisposizione del bilancio di previsione

- delle esigenze per le quali si rende necessario sostenere maggiori spese. Nella richiesta di maggiori fondi le amministrazioni devono dare specifica indicazione dell'evento imprevisto e dovrà essere dimostrato il nesso consequenziale tra dette maggiori spese e le circostanze o accadimenti che non potevano essere in alcun modo previsti, generatori di oneri assolutamente eccedentari rispetto ai normali trend di spesa relativi all'ordinaria gestione. Tale situazione dovrà essere ampiamente descritta e motivata, dovendosi accertare l'ineludibile presupposto della imprevedibilità della spesa prima di disporre prelevamenti dal fondo di riserva. Non sarà pertanto sufficiente affermare la mera "imprevedibilità della spesa".

In maniera analoga dovrà essere dimostrata la riconducibilità della spesa al richiamato elenco allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Infatti, come già innanzi riportato, le voci ricomprese nell'elenco non sempre individuano puntualmente la natura delle spese. In tal caso, di fronte ad ambiti così ampi, ogni Amministrazione dovrà dimostrare una inequivocabile e diretta attinenza dei capitoli/piani gestionali di cui si chiede l'integrazione con la voce di spesa individuata nell'apposito elenco.

In altri termini, le richieste non dovranno genericamente riferirsi a particolari tipologie di spesa, indistintamente incluse nel ripetuto elenco: la riconducibilità alla spesa dovrà essere diretta, ovvero legata all'effettiva imprevedibilità dell'evento che causa la spesa stessa e non alla mera funzione primaria svolta dall'amministrazione nell'ambito delle proprie missioni istituzionali le cui caratteristiche, rientrino nelle voci dell'elenco medesimo.

Si riterranno non assentibili quelle richieste che, per la loro genericità, non consentano di ricondurre con una sufficiente certezza la spesa alle previsioni dell'elenco, né di ritenere tale spesa quale diretta conseguenza di un evento imprevedibile avvenuto dopo la presentazione della legge di bilancio.

Non possono parimenti essere considerate motivazioni valide, ai fini della dimostrazione del carattere della imprevedibilità della spesa, le riduzioni degli stanziamenti ovvero gli accantonamenti apportati in applicazione di misure di contenimento della spesa previste nell'ambito delle manovre di finanza pubblica, ovvero la necessità di estinguere debiti formati in esercizi precedenti o l'evitare del formarsi di nuove situazioni debitorie¹.

¹ Si veda la circolare n. 38 del 15 dicembre 2010 della Ragioneria Generale dello Stato.

In tali circostanze, infatti, un eventuale assenso altererebbe la finalità del fondo di riserva da cui si attinge, che assumerebbe la natura di un generico capitolo di compensazione. In questi casi si dovrà far ricorso agli ordinari strumenti di flessibilità di bilancio previsti dalla legislazione vigente².

Le amministrazioni dovranno, pertanto, aver cura di operare una attenta programmazione delle risorse in sede di formazione del bilancio attraverso la più esatta conoscenza dei propri fabbisogni di spesa e delle loro priorità, sulla cui base procederanno a ripartire le risorse disponibili.

d. Verifica da parte degli Uffici centrali del bilancio

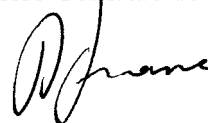
La sussistenza dei suddetti elementi e presupposti di formazione delle richieste da parte delle Amministrazioni dovranno essere altresì vagliate dai coesistenti Uffici centrali del bilancio che dovranno accertare la coerenza delle richieste con le motivazioni addotte nonché l'esistenza dei presupposti di imprevedibilità e riconducibilità delle spese all'apposito elenco.

Qualora fossero rilevate irregolarità o incoerenze nella formulazione delle richieste, gli Uffici centrali del bilancio dovranno contattare le Amministrazioni proponenti al fine di ottenere tutti i chiarimenti necessari, anche nelle vie informali, prima di dare ulteriore corso alle proposte. Se necessario, gli Uffici centrali potranno anche richiedere la riformulazione delle richieste in modo tale che possano coerentemente rappresentare le esigenze da finanziare. Qualora venissero però riscontrate insanabili mancanze dei presupposti necessari, l'Ufficio centrale dovrà provvedere alla restituzione delle richieste all'Amministrazione, adeguatamente motivando il diniego di ulteriore corso, e dandone contestuale comunicazione al competente Ispettorato generale del bilancio.

La presente circolare è disponibile sul sito www.rgs.mef.gov.it accessibile anche attraverso la home page del sito del Ministero dell'economia e delle finanze, www.mef.gov.it.

Si ringrazia e si assicura che le Amministrazioni potranno contare sulla consueta massima collaborazione dell'Ispettorato generale del bilancio e dei coesistenti Uffici centrali del bilancio.

Il Ragioniere Generale dello Stato



² Si veda la circolare n. 17 del 10 maggio 2011 della Ragioneria Generale dello Stato.

