

Contenimento della spesa pubblica e spese connesse all'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19

Istruzioni Operative

15.07.2020

1. Il Contesto Normativo: Legge 27 dicembre 2019, n. 160 "Bilancio di Previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022"

La legge 27 dicembre 2019, n. 160 "Bilancio di Previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022" ha previsto al suo interno la ridefinizione delle norme per la razionalizzazione, la rimodulazione e la riduzione della spesa pubblica.

Il comma 590 dispone la cessazione di tutta una serie di misure di contenimento, indicate nell'allegato A e che includono le disposizioni finora applicate dall'Ateneo, per la razionalizzazione di varie tipologie di spese sostenute dalle pubbliche amministrazioni.

Il disposto normativo, al comma 591, prevede che, con decorrenza 2020, le pubbliche amministrazioni debbano contenere la spesa per l'acquisto di beni e servizi entro il livello registrato mediamente negli esercizi finanziari dal 2016 al 2018.

In questo contesto nulla cambia per le disposizioni che recano vincoli relativi alla spesa di personale che rimangono in vigore.

I commi successivi regolano tutta una serie di aspetti che possono così brevemente essere presentati:

comma 592: fornisce il dettaglio delle voci di spesa sulle quali opera l'obbligo di riduzione.

Specifica inoltre che le Università, che adottano gli schemi di bilancio di cui al D.M. 19 del 2014 e ss.mm.ii, procedono con l'individuazione delle voci da assoggettare al contenimento in analogia a quelle indicate per gli enti ed organismi che adottano la contabilità civilistica – B6, B7 e B8, del conto economico del bilancio di esercizio;

comma 593: prevede che il superamento del livello di spesa stabilito è ammesso, fermo restando il rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio, solo a fronte di un corrispondente aumento dei ricavi in ciascun esercizio rispetto al valore relativo ai ricavi conseguiti nell'esercizio 2018.

Viene inoltre precisato, che le risorse destinate alla spesa in conto capitale e quelle finalizzate o vincolate da norme di legge ovvero da disposizioni dei soggetti finanziatori a spese diverse dall'acquisto di beni e servizi, non concorrono alla quantificazione dei ricavi;

comma 594: dispone che le pubbliche amministrazioni sono tenute a versare annualmente allo Stato, entro il 30 giugno, un importo pari a quanto dovuto nell'esercizio 2018 in applicazione delle disposizioni di contenimento della spesa indicate nell'allegato A, incrementato del 10%. A tal fine si dovrà procedere ad una variazione di budget 2020 per potervi provvedere. **In sede di ripartizione della dotazione 2021 sarà trattenuta anche la quota relativa al 2020 (il cui valore totale fra Amministrazione e Dipartimenti è € 6.645,16);**

comma 596: prevede che i compensi, i gettoni di presenza e ogni altro emolumento (con esclusione dei rimborsi spese), spettanti ai componenti degli organi di amministrazione e controllo delle P.A., vengano stabiliti dalle amministrazioni vigilanti, sulla base di criteri definiti con DPCM da adottare entro 180 giorni, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze;

comma 597: stabilisce che la relazione degli organi deliberanti presentata in sede di approvazione del bilancio consuntivo, deve contenere, in un'apposita sezione, l'indicazione riguardante le modalità attuative delle disposizioni di cui ai commi da 590 a 600; per quanto riguarda la nota integrativa al Bilancio dell'Università di Pavia si tratterà di aggiornare la relazione che ordinariamente viene inserita sul rispetto dei limiti di spesa;

comma 598: novella i provvedimenti sanzionatori derivanti dall'inosservanza di quanto disposto dai commi 591, 593, 594.

comma 599: prevede che il rispetto degli adempimenti e delle prescrizioni previste dai commi da 590 a 598 è verificato e asseverato dai rispettivi organi di controllo.

2. Il Contesto Normativo: la circolare MEF-RGS n. 9 del 21 aprile 2020: il contenimento della spesa pubblica e le spese connesse all'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19

2.1 La circolare MEF-RGS n. 9 del 21 aprile 2020: il contenimento della spesa pubblica

Con la pubblicazione della circolare n. 9 del 21 aprile 2020 la Ragioneria Generale dello Stato ha provveduto a fornire ulteriori indicazioni in relazione all'attuazione delle sopravvenute modifiche normative in tema di contenimento della spesa pubblica.

La Circolare ha invitato le Amministrazioni vigilanti a diramare, per gli enti ed organismi di rispettiva competenza, apposite indicazioni in merito a rilevazioni, anche di natura extracontabile, volte ad agevolare le operazioni di verifica.

In data 23 aprile 2020, attraverso apposita comunicazione, il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ha comunicato che, d'intesa con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, è in corso di predisposizione una nota esplicativa e di indirizzo in relazione all'applicazione delle nuove norme di contenimento della spesa pubblica che tenga conto delle specificità del sistema universitario.

L'Ateneo ha preso contatti diretti con gli uffici ministeriali al fine di ricevere notizie più precise in merito alla tempistica di diramazione della nota esplicativa e di indirizzo; alla data di redazione della presente il documento non è ancora pronto per la pubblicazione.

Sono in corso intanto analisi e riclassificazioni dei prospetti di bilancio - approvati negli esercizi 2016, 2017 e 2018 - al fine di individuare il livello medio dei costi sostenuti per l'acquisto di beni e servizi e, di conseguenza, la riduzione che dovrà essere effettuata per l'esercizio 2020.

Chiaramente si tratta di simulazioni in attesa delle indicazioni ufficiali in merito a quali voci di conto economico ricomprendere nell'ambito del contenimento.

E' in corso inoltre una verifica sull'andamento dei costi nel 2020 rispetto agli stessi periodi degli esercizi precedenti al fine di monitorare eventuali situazioni di criticità.

2.2 La circolare MEF-RGS n. 9 del 21 aprile 2020: le spese connesse all'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19

All'interno della circolare RGS, è fatto espresso riferimento alle spese connesse alla situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19 ed alla loro esclusione dai conteggi relativi alle nuove norme di contenimento della spesa.

Si riporta il testo contenuto in circolare:

"Si ritiene, parimenti, in considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19 e tenuto conto dei numerosi provvedimenti di urgenza adottati nei mesi di febbraio e marzo -da ultimo il Decreto Legge 17 marzo 2020, n.18 - che le spese sostenute per dare attuazione all'applicazione delle suddette misure (si citano, a titolo esemplificativo e non esaustivo, le spese informatiche collegate all'adozione delle misure inerenti al c.d. smartworking per i lavoratori dipendenti e le spese per approvvigionamenti di strumenti ed attrezzature sanitarie) possano ritenersi escluse dai limiti di spesa fissati dalle vigenti norme di contenimento qualora:

- a) finanziate da trasferimenti dello Stato o di enti territoriali finalizzati a fronteggiare l'emergenza sanitaria COVID-19, secondo quanto previsto dai provvedimenti di urgenza adottati;*
- b) derivanti da disponibilità di bilancio dell'ente o organismo;*
- c) acquisite tramite altre fonti di finanziamento ed aventi vincolo di destinazione.*

La verifica di tali presupposti e la valutazione dell'inerenza delle spese di cui trattasi è demandata alla responsabilità degli amministratori ed alla verifica da parte dell'organo interno di controllo. Le Amministrazioni vigilanti sono invitate a diramare, per gli enti ed organismi di rispettiva competenza, apposite indicazioni in merito a rilevazioni, anche di natura extracontabile, volte ad agevolare le operazioni di verifica di cui trattasi. Per maggiori approfondimenti relativi ai provvedimenti di emergenza sanitaria ai quali si fa riferimento si rimanda all' apposita sezione del quadro sinottico (allegato 1).”

3. I bisogni informativi dell'Ateneo in relazione alle spese per fronteggiare l'emergenza COVID-19

All'interno del mutato contesto normativo e in relazione all'emergenza sanitaria sopravvenuta nel 2020, l'Ateneo ha manifestato due diversi bisogni informativi:

- necessità di avere immediata visibilità di tutte le spese sostenute per fronteggiare l'emergenza COVID-19;
- necessità di individuare quali spese, sostenute per fronteggiare l'emergenza COVID-19, possono essere escluse dai conteggi relativi alle nuove norme di contenimento della spesa.

A tal fine si è ritenuto opportuno creare due differenti dimensioni analitiche:

- D.11 - Spese COVID
- D.12 - Spese COVID – Escluse dal limite di spesa

3.1 D.11 Spese – COVID – Modalità e criteri di utilizzo

La dimensione analitica D.11 - Spese COVID dovrà essere utilizzata per tutte le spese sostenute dalle strutture per fronteggiare l'emergenza COVID-19, fatto salvo quanto riportato nel paragrafo successivo.

3.2 D.12 - Spese COVID – Escluse dal limite di spesa – Modalità e criteri di utilizzo

All'interno delle spese sostenute per fronteggiare l'emergenza COVID-19, dovranno essere identificate le spese che, ai sensi della circolare RGS n. 9 del 21 aprile 2020, potranno essere escluse dai conteggi relativi alle nuove norme di contenimento della spesa.

Le spese alle quali assegnare la nuova dimensione analitica D.12 – “Spese Covid – Escluse dal limite di spesa” dovranno possedere i seguenti requisiti:

- la necessità di sostenimento della spesa dovrà poter essere ricondotta ad una delle previsioni normative contenute nei provvedimenti di urgenza adottati dal Governo durante l'emergenza sanitaria;

- le spese dovranno essere liquidate con fondi riconducibili ad una delle seguenti categorie:
 - trasferimenti dello Stato o di enti territoriali e finalizzati a fronteggiare l'emergenza sanitaria COVID-19, secondo quanto previsto dai provvedimenti di urgenza adottati (al momento intendasi €62.000.000 art. 236 decreto rilancio finalizzati alla didattica on line);
 - risorse derivanti da disponibilità di budget della struttura: per spese gravanti su fondi derivanti da disponibilità dell'ente il Collegio, in assenza di espresse deroghe normative (o aventi fonte in pronunciamenti giurisprudenziali che consentano di enucleare propriamente tali risorse), si è espresso consigliando la limitazione di tale facoltà alle spese che si prospettino necessarie, inerenti e congrue;
 - fondi acquisiti tramite altre fonti di finanziamento ed aventi vincolo di destinazione (vincolo a copertura esigenze COVID-19).

Si precisa inoltre che il complesso delle norme di contenimento si riferisce esclusivamente alle spese per "acquisti di beni e servizi"; la dimensione analitica non potrà essere utilizzata pertanto su spese rientranti in altre categorie (ad es spese per il personale o sostegno agli studenti).

4. Valutazione delle spese e verifiche del Collegio dei Revisori

La Circolare MEF-RGS n. 9 del 21 aprile 2020 rimanda la verifica di tali presupposti e la valutazione dell'inerenza delle spese alla responsabilità degli amministratori, con successiva verifica da parte degli organi interni di controllo.

L'amministratore responsabile dell'acquisto sarà pertanto chiamato a predisporre una dichiarazione – vedasi Allegato 1 - che comprenderà:

- il riferimento al decreto emergenziale che ha reso necessaria la spesa;
- la tipologia di spesa;
- la tipologia di fondo utilizzato per il pagamento con specifico richiamo alle tipologie previste dalla circolare - in caso di utilizzo di risorse provenienti da disponibilità di bilancio dell'ente, l'evidenza del carattere di necessità, inerenza e congruità della spesa.

Tutte le dichiarazioni di cui sopra dovranno essere trasmesse via mail all'indirizzo bilancio@unipv.it secondo le tempistiche comunicate.

La documentazione relativa alla spesa dovrà essere tenuta a disposizione e trasmessa, in seguito a richiesta del Servizio Bilancio, per le attività di verifica di competenza del Collegio dei Revisori.