

**CIRCOLARE N. 23**

*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO

UFFICIO I-II IV

Alle Amministrazioni centrali
dello Stato

A tutte le Amministrazioni
autonome

Agli Uffici centrali del
Bilancio presso i Ministeri

e, p.c.

Alla Presidenza del Consiglio
dei Ministri

Alla Corte dei conti

Alle Ragionerie territoriali
dello Stato

All'Istituto nazionale di
statistica

OGGETTO: Previsioni di bilancio per l'anno 2018 e per il triennio 2018 – 2020 e Budget per il triennio 2018 – 2020. Proposte per la manovra 2018.

1. Premessa

La predisposizione delle proposte per il bilancio 2018-2020 è caratterizzata dall'applicazione delle modifiche introdotte dai due decreti legislativi del 12 maggio 2016: il n. 90, sulla riforma della struttura del bilancio dello Stato e il n. 93 sul rafforzamento del bilancio di cassa, nonché da quelle intervenute con l'approvazione della legge 4 agosto 2016, n.163, di modifica della legge n.196 del 2009 in tema di contenuto della legge di bilancio. Alcune di tali modifiche, seppur in gran parte già attuate con il bilancio per il triennio 2017-2019, attengono alla formazione delle previsioni di bilancio per il prossimo triennio e riguardano, in particolare:

- Il nuovo concetto di impegno contabile;
- Alcuni aspetti della formazione dei residui con riflessi sull'iscrizione in bilancio dei correlati stanziamenti;
- L'integrazione del processo di attività di revisione della spesa nel ciclo di bilancio.

I provvedimenti di riforma sopra richiamati hanno apportato importanti modifiche alla legge di contabilità e finanza pubblica, comportando, a partire dall'esercizio 2017, una profonda revisione della struttura del bilancio dello Stato che ha visto, tra l'altro, l'introduzione delle azioni quale ulteriore articolazione dei programmi di spesa.

Tale processo non deve ritenersi concluso con la presentazione del bilancio 2017, ma in corso, essendo le azioni in fase di sperimentazione. Pertanto saranno valutate eventuali proposte di modifica avanzate in sede di presentazione del disegno di legge di bilancio, volte all'ulteriore razionalizzazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato e alla revisione delle azioni introdotte quali ulteriore articolazione dei programmi, così come individuate dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016.

Infatti, fino all'esercizio che sarà individuato ai sensi del comma 8 dell'art. 25-bis della legge n. 196 del 2009, le azioni hanno carattere conoscitivo e sono adottate in via sperimentale per valutarne l'efficacia e per consentire l'adeguamento dei sistemi informativi; qualora gli esiti della sperimentazione portino ad una valutazione positiva, con un apposito DPCM potrà essere stabilito il momento in cui le azioni costituiranno le nuove unità elementari di bilancio, in sostituzione degli attuali capitoli di bilancio.

In tale contesto, a partire dal 2018, le azioni costituiscono anche le unità di riferimento per la definizione degli obiettivi nelle note integrative agli stati di previsione di ciascun Ministero.

Ulteriori novità da introdurre rispetto al precedente esercizio riguardano l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio, nonché la ulteriore implementazione e revisione annuale delle risorse relative ad entrate di scopo che, in precedenza, venivano riassegnate in corso di esercizio.

Ciò rappresentato, la presente circolare fornisce istruzioni alle Amministrazioni per la formulazione delle proposte relative alle previsioni di bilancio a legislazione vigente per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020, anche alla luce delle novità introdotte dai decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016, e definisce il calendario degli adempimenti da porre in essere, relativamente ai documenti contabili – finanziari ed economici. Per ulteriori istruzioni e tempistiche si fa rinvio alle allegate Note tecniche.

2. La formazione delle previsioni a legislazione vigente 2018-2020

2.1 Previsioni della Sezione II del Disegno di legge di bilancio

Il disegno di legge di bilancio deve essere presentato alle Camere entro il 20 ottobre di ogni anno ed è formato sulla base del criterio della legislazione vigente.

La Legge 4 agosto 2016 n. 163, in attuazione dell'articolo 15 della Legge "rinforzata" n. 243 del 2012, ha modificato la Legge di contabilità e finanza pubblica (Legge n. 196 del 2009), eliminando la legge di stabilità, conferendo natura sostanziale alla legge di bilancio (ai sensi del nuovo articolo 81 della Costituzione) e articolando quest'ultima in due sezioni distinte: la Sezione I, dedicata alle innovazioni legislative, e la Sezione II, contenente il bilancio a legislazione vigente e le variazioni non determinate da

innovazioni normative (rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di entrate e spese disposte da norme preesistenti).

Con la presente circolare e la Nota tecnica n. 1 si forniscono indicazioni per la formulazione delle previsioni da riportare nella Sezione II del Disegno di legge di bilancio. Si tratta, quindi, delle previsioni formulate sulla base della legislazione vigente e delle altre facoltà (rimodulazioni verticali, orizzontali e da reiscrizione di residui eliminati dal Bilancio) esercitabili nell'ambito della Sezione II.

Non sono considerate aggiornamenti della legislazione vigente eventuali proposte relative a rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di spese previste da norme vigenti che siano non compensate; queste ultime facoltà, infatti, insieme alle innovazioni legislative introdotte con la Sezione I compongono il complesso della manovra di finanza pubblica.

Le proposte formulate dalle Amministrazioni per la formazione del disegno di legge di bilancio 2018-2020, dovranno essere avanzate in coerenza con le linee di politica di bilancio indicate dal Governo e nel rispetto degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza 2017 (DEF). Inoltre, in coerenza con la funzione programmatica di medio periodo del bilancio, le Amministrazioni dovranno fornire le proposte per ciascuno dei tre esercizi considerati nel bilancio di previsione, affiancando alle previsioni di competenza anche quelle di cassa basate sul cronoprogramma dei pagamenti

2.2 Criteri e facoltà per la formulazione delle proposte

Per ulteriori puntuali ragguagli sulle procedure da seguire per la **formulazione delle proposte di previsione** in termini di competenza e di cassa, anche ricorrendo alle facoltà consentite dalle disposizioni in materia di flessibilità e in considerazione delle novità previste in fase gestionale dalla riforma, si rimanda alle specifiche indicazioni fornite nella Nota tecnica n. 1.

Nel formulare gli schemi degli stati di previsione, ciascun Ministero dovrà stabilire le priorità degli interventi, quantificando, anche sulla base delle proposte dei responsabili della gestione dei Programmi, le risorse necessarie per la loro attuazione.

In tale contesto potranno essere avanzate proposte di rimodulazione ai sensi dell'articolo 23, comma 3, lettera a) della citata legge n. 196, per cui si rinvia al paragrafo 3 della Nota tecnica n.1 della presente circolare. Resta ferma la possibilità di revisione delle proposte da parte del Ministero dell'economia e delle finanze per la verifica della loro compatibilità con gli obiettivi di finanza pubblica.

Si conferma la necessità che le Amministrazioni formulino le proposte articolandole puntualmente per ciascuno degli anni del bilancio triennale 2018-2020, in coerenza con il disposto normativo relativo al bilancio pluriennale previsto dall'articolo 21 della legge n. 196.

L'Ispezzorato generale del bilancio, come per gli anni precedenti, renderà disponibili ai referenti delle Amministrazioni centrali, sul portale di contabilità economica analitica, nella sezione "Documenti per l'Amministrazione", una serie di tabelle che espongono l'andamento dei costi negli ultimi anni degli acquisti di beni e servizi che, nel sistema di contabilità economica, costituiscono l'aggregato dei costi di gestione oggetto di numerose iniziative di razionalizzazione della spesa.

Al riguardo, si rammenta che eventuali ulteriori risparmi di spesa accertati a consuntivo rispetto a quelli già “contabilizzati” in bilancio, derivanti da iniziative di razionalizzazione della spesa, confluiranno nel fondo per la riduzione della pressione fiscale.

2.3 Principali novità connesse all'applicazione della riforma del bilancio dello Stato

Per quanto riguarda l'entrata a regime di alcune novità introdotte dalla riforma, che vanno ad aggiungersi a quelle già entrate in vigore in occasione dell'approvazione della legge di bilancio 2017, appare opportuno segnalare quanto segue.

2.3.1 Il nuovo ruolo della cassa e la modifica del concetto di impegno

Tra gli aspetti più innovativi connessi alla richiamata revisione della struttura del bilancio dello Stato che hanno riflessi da non ritenersi conclusi con la presentazione del bilancio 2017, assume particolare rilievo il nuovo ruolo delle previsioni di cassa. Già a partire dall'anno 2017, la previsione delle risorse di cassa ha assunto una valenza più importante rispetto al passato in conseguenza dell'introduzione dell'obbligo normativo del limite al saldo netto da finanziare anche in termini di cassa, oltre che di competenza. A partire dal 1° gennaio 2018, la revisione del concetto di impegno di spesa previsto normativamente, determina la necessità di ponderare ancora con più attenzione e accuratezza le proposte di cassa. Infatti, il nuovo concetto di impegno contabile prevede un avvicinamento dell'imputazione della spesa alla fase del pagamento, in relazione all'anno in cui l'obbligazione assunta diviene esigibile. E' necessario, quindi, ottemperare **all'obbligo di predisposizione, per i responsabili della gestione dei programmi, di un piano finanziario dei pagamenti** in fase di formazione del bilancio di previsione, che tenga conto della mutata realtà.

Giova ricordare che, come verrà indicato in seguito, l'Amministrazione ha a disposizione numerose possibilità, normativamente previste, per rimodulare in bilancio talune risorse provenienti dalla gestione dei residui passivi. L'esercizio di tale facoltà appare particolarmente rilevante, in quanto, al 31 ottobre 2017 è attualmente prevista la conclusione della sperimentazione del nuovo concetto di impegno affiancato a quello attuale (iniziata ad ottobre 2016, per una durata massima di 12 mesi, come previsto dal DM 16 settembre 2016, nonché dalle circolari attuative della RGS n. 23 del 2016 e n. 16 del 2017).

Terminato il suddetto periodo di sperimentazione, come già ricordato in precedenza, a partire dall'anno 2018 si prevede che l'obbligazione sia imputata contabilmente nell'anno in cui essa diviene esigibile (anziché come accade oggi, nell'esercizio in cui l'obbligazione è stata assunta).

Si ricorda, infine, che un ulteriore vincolo all'assunzione degli impegni nel corso del 2018 sarà anche determinato dall'introduzione a regime dei nuovi elementi costitutivi dell'impegno stesso: la ragione del debito, l'importo da pagare, gli esercizi finanziari su cui gravano le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore univocamente individuato.

2.3.2 La rimodulazione delle spese in conto capitale sulla base del cronoprogramma dei pagamenti e per effetto della cancellazione dei residui

Per quanto riguarda le modifiche nella gestione dei residui, come chiarito con la circolare RGS n. 15 del 2017, in riferimento alle autorizzazioni di spesa pluriennali in conto capitale non a carattere permanente, è stata introdotta la facoltà, prevista dal terzo periodo del nuovo comma 2 dell'articolo 30 della legge 196/2009, riconosciuta all'Amministrazione, di poter disporre delle somme non impegnate a chiusura dell'esercizio come risorse che si potranno riscrivere, con il disegno di legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi a partire dall'esercizio finanziario 2018, in relazione a quanto riportato nel piano finanziario dei pagamenti. La medesima facoltà può essere esercitata anche per i residui di stanziamento relativi a spese pluriennali in conto capitale non a carattere permanente, provenienti da esercizi precedenti a quello di consuntivazione, ai sensi dell'art. 34-ter, comma 1, della legge n. 196/2009, la cui modalità di attuazione è stata dettagliata nella circolare RGS n. 9 del 24 febbraio 2017.

Pertanto, con il disegno di legge di bilancio 2018-2020, le amministrazioni potranno esercitare per la prima volta tale facoltà a valere sulle risorse all'uso identificate dalle amministrazioni stesse con il Rendiconto 2016. A tal fine sarà resa disponibile dal SICOGE una apposita funzione; per maggiori dettagli si rinvia al paragrafo 3 della Nota tecnica n.1.

I commi 4 e 5 dell'articolo 34-ter della legge n. 196 del 2009 hanno disposto il riaccertamento annuale da parte delle Amministrazioni della sussistenza delle ragioni che giustificano la permanenza nelle scritture contabili delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti.

Il riaccertamento è stato effettuato per la prima volta in sede di consuntivo 2016, secondo le indicazioni fornite dalla citata circolare RGS n. 9 del 24 febbraio 2017, determinando l'eliminazione dei residui passivi perenti non più dovuti mediante apposite scritture nel Conto del patrimonio in qualità di economie patrimoniali ai sensi del citato art. 34-ter., riportate in apposito allegato al Rendiconto 2016

In esito a tale riaccertamento, a partire dal 2018, con il disegno di legge di bilancio le risorse relative all'ammontare dei residui perenti eliminati potranno essere iscritte su base pluriennale, previa valutazione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze del relativo impatto sui conti pubblici, in appositi fondi da ripartire iscritti negli stati di previsione delle Amministrazioni interessate, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e tenendo conto della natura delle partite debitorie cancellate, così come avvenuto nel caso dell'attività di riaccertamento straordinario dei residui già condotta ai sensi dell'art. 49 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

In relazione agli esiti del riaccertamento in parola quali risultano dal Rendiconto 2016 e degli obiettivi di finanza pubblica, l'Ispettorato generale del bilancio quantificherà l'alimentazione dei suddetti fondi da ripartire.

2.4 La flessibilità in formazione per effetto della riforma

Innanzitutto è confermata per il 2018 la flessibilità a disposizione delle Amministrazioni, già adottata per il 2017 in fase di formazione, estesa all'intero stato di previsione di ciascun Ministero, laddove in precedenza tale facoltà era limitata all'interno di un programma o tra programmi di ciascuna missione.

In particolare, in base a quanto stabilito dall'articolo 23, comma 3 lettera a) della legge 196/2009, oltre alla già citata facoltà di rimodulazione per effetto delle modifiche nella gestione dei residui, si prevede:

- la facoltà, per ciascun Ministero, di proporre in sede di formazione rimodulazioni compensative in termini di competenza e cassa in ciascun anno anche tra Missioni di spesa diverse, delle dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi, ferma restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazioni verticali);
- la possibilità di rimodulare nell'arco del bilancio pluriennale in termini di competenza e cassa le dotazioni finanziarie in relazione a quanto previsto nel cronoprogramma dei pagamenti e fermo restando l'ammontare della spesa complessiva autorizzata dalla legislazione vigente (c.d. rimodulazioni orizzontali).

Si rammenta che una visione generale sulle novità introdotte in tema di flessibilità, sia in fase gestionale che previsionale, può essere rinvenuta nella circolare RGS n. 30 del 21 dicembre 2016 della Ragioneria generale dello Stato. Per maggiori dettagli sull'esercizio di tali facoltà si rinvia al paragrafo 3 della Nota tecnica n.1. Va chiarito, inoltre, che in fase di formazione è confermata la soppressione, avvenuta con il bilancio 2017, della classificazione delle spese in rimodulabili e non, mentre rimane la tripartizione basata sui vincoli della spesa, in FB, OI e FL.

2.5 Spese di personale e cedolino unico

Per quanto concerne le spese per il **personale** si rinvia allo specifico punto riportato nella Nota tecnica n. 1.

Relativamente alla procedura del **cedolino unico**, per il trattamento economico accessorio del personale, si ribadiscono le istruzioni già formulate con la Circolare RGS n. 39 del 2010, e si precisa che gli stanziamenti sui capitoli di cedolino unico devono essere attentamente valutati in tutte le loro componenti, stipendiali, contributive ed erariali, tenuto conto che non possono essere effettuate variazioni contabili compensative tra i piani gestionali aventi natura obbligatoria e gli altri.

In particolare, occorre evitare che si formino economie/eccedenze a fine anno; a tal fine, quindi, occorre che gli oneri riflessi siano coerenti con le aliquote contributive ed erariali previste dalla vigente legislazione, rispetto alle somme richieste per la componente netta.

In maniera analoga, in corso di gestione, eventuali richieste di riassegnazione connesse a versamenti in entrata ai sensi della cennata normativa che risultassero incoerenti rispetto alle suddette aliquote non saranno assentibili. Ai fini del loro ulteriore corso, occorrerà verificare l'esatto importo della componente contributiva ed erariale e, di conseguenza, riallineare le previsioni di spesa alla corretta quantificazione della componente netta e contributiva.

Si rammenta, inoltre, che le previsioni dovranno tenere conto della normativa di riferimento per i singoli comparti di contrattazione anche per quanto riguarda le limitazioni alle assunzioni di personale.

Potranno quindi essere previste somme in bilancio per nuove assunzioni entro i limiti percentuali stabiliti dalla legge in relazione alle cessazioni previste negli anni di riferimento del bilancio pluriennale.

2.6 Proposte di previsioni per le entrate – Aggiornamento entrate stabilizzate

Per quanto riguarda le **entrate**, le proposte di previsioni per il triennio 2018-2020 si riferiscono ai capitoli/articoli, quali unità elementari del bilancio. I criteri per la formulazione delle proposte di entrata su base triennale da parte delle Amministrazioni competenti rimangono immutati rispetto a quelli adottati per i precedenti esercizi finanziari.

Con riferimento alle **entrate tributarie**, le previsioni dovranno essere formulate sulla base delle più aggiornate indicazioni sull'evoluzione del gettito e delle variabili macroeconomiche cui tale gettito è collegato, nonché delle eventuali modifiche normative intervenute in materia. Le ipotesi sottostanti l'evoluzione dei cespiti tributari dovranno essere precisate secondo le indicazioni riportate nella Nota tecnica n. 1.

Con riferimento alle **entrate non tributarie**, la valutazione dovrà fare riferimento alle caratteristiche proprie di ciascun cespite e alla legislazione di riferimento. Le Amministrazioni competenti provvederanno alla formulazione delle proposte, in termini di competenza e di cassa, secondo le modalità e le procedure indicate nello specifico punto riportato nella citata Nota tecnica n. 1.

Per quanto riguarda la **stabilizzazione di entrate di scopo finalizzate per legge**, anche per l'anno 2018, occorrerà aggiornare gli importi degli stanziamenti finanziati attraverso la suddetta procedura di "stabilizzazione" in entrata e in spesa, che potrebbero non risultare in linea con l'attuale andamento delle entrate.

A tal riguardo, per quanto concerne la valutazione di eventuali ulteriori stabilizzazioni, la revisione delle entrate attraverso il monitoraggio dei versamenti effettivamente affluiti e l'allineamento della previsione di spesa alle somme effettivamente incassate, si richiamano le disposizioni e le istruzioni fornite con la Circolare RGS n. 21 del 17 maggio 2017 riguardante "Assestamento del bilancio di previsione e Budget rivisto per l'anno finanziario 2017".

Su tali aspetti si fa peraltro rinvio, per maggiori dettagli, anche alle apposite circolari n. 1 del 19 gennaio 2016 e n. 6 del 26 gennaio 2017 emanate dalla Ragioneria generale dello Stato.

2.7 Calendario degli adempimenti

Il calendario degli adempimenti, riportato di seguito, prevede il completamento dell'esame delle proposte di bilancio nel mese di luglio, per consentire la predisposizione nei tempi previsti della presentazione dei documenti di bilancio:

26 giugno: disponibilità dei dati contabili su SICOGE per l'avvio della formulazione delle proposte da parte delle Amministrazioni, ad esclusione di quelle relative al personale che potranno essere avviate solo al termine della rilevazione degli allegati delle spese per il personale.

Le attività per la compilazione degli allegati relativi alle spese di personale andranno effettuate dal 5 al 18 settembre. Per maggiori dettagli si rinvia alle Note tecniche 1 e 3.

12 luglio: termine ultimo per l’inserimento delle proposte da parte delle Amministrazioni e per l’invio agli Uffici centrali del bilancio dei seguenti file excel: rimodulazioni verticali tra autorizzazioni di fattore legislativo che interessano C.d.R. diversi (§ 3.2 della Nota tecnica n. 1); autorizzazioni di spesa rientranti nelle fattispecie di fondo opere e fondo progetti (§ 4.2 della Nota tecnica n. 1); eventuali proposte di nuove stabilizzazioni delle riassegnazioni di entrate (§ 2.2 della Nota tecnica n. 1);

19 luglio: termine ultimo per la validazione delle proposte da parte degli Uffici centrali del bilancio e per l’invio all’Ispettorato generale del bilancio dei suddetti file excel.

2.8 Note integrative

Le Note integrative da allegare agli stati di previsione della spesa del disegno di legge di bilancio, redatte su base triennale, sono elaborate e inserite a cura di ogni amministrazione sul sistema informativo messo a disposizione dal Ministero dell’Economia e delle finanze – dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato e sono aggiornate subito dopo l’approvazione della legge di bilancio.

Le innovazioni apportate alla struttura del bilancio dello Stato dai provvedimenti citati nella premessa della presente circolare hanno comportato, tra l’altro, una profonda revisione della struttura in missioni e programmi, hanno rafforzato l’affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa e hanno introdotto le “azioni” quali aggregati di bilancio sottostanti i programmi di spesa, al fine di migliorare la leggibilità delle finalità della spesa, permettendo così un orientamento delle Note integrative volto a evidenziare maggiormente gli obiettivi delle politiche finanziate attraverso il bilancio dello Stato. Di conseguenza, la struttura della Note integrative agli stati di previsione della spesa è stata modificata alla luce delle rilevanti novità normative, che si ripercuotono sia sotto il profilo sostanziale, sia sotto il profilo operativo e informatico.

L’art. 21, comma 11 lettera a) della legge 31 dicembre 2011, n. 196, così come recentemente integrato e modificato dal decreto legislativo n. 90 del 2016 e dalla successiva legge n. 163 del 2016, dispone che la Nota Integrativa riporti *il contenuto di ciascun programma di spesa con riferimento alle unità elementari di bilancio sottostanti* (in prospettiva costituite dalle azioni, ai sensi del nuovo art. 25-bis, comma 8, della legge n. 196 del 2009).

Pertanto, le Note integrative agli stati di previsione della spesa per il triennio 2018-2020 dovranno essere elaborate per Missioni, Programmi e con riferimento alle azioni del bilancio. Per ciascuna azione sono esposte le risorse finanziarie per il triennio con riguardo alle categorie economiche di spesa, e devono essere indicati i relativi riferimenti legislativi e i criteri di formulazione delle previsioni. Le Note integrative, inoltre, contengono il piano degli obiettivi, intesi come risultati che le amministrazioni intendono conseguire, correlati a ciascun programma e formulati con riferimento a ciascuna azione, e i relativi indicatori di risultato in termini di livello dei servizi e di interventi, in coerenza con il programma generale dell’azione di Governo e

con le disposizioni già previste dal decreto legislativo n. 91 del 2011 (che al Titolo V contiene disposizioni in materia di indicatori di risultato semplici, misurabili e riferiti ai programmi di bilancio).

Si sottolinea che le amministrazioni dovranno formulare gli obiettivi in chiara relazione con le azioni del programma, tenendo conto che essi devono essere attinenti la realizzazione e le finalità ultime delle politiche sottostanti i programmi di spesa e non limitarsi alla mera indicazione delle attività svolte dall'amministrazione. In sostanza, un obiettivo può fare riferimento a più di un'azione nell'ambito dello stesso programma, mentre a una azione può essere associato un solo obiettivo.

Come ulteriore conseguenza dell'introduzione delle azioni, a partire dal 2018 gli obiettivi non dovranno più essere espressi in funzione della quantificazione delle risorse finanziarie necessarie per conseguirli, in quanto tale compito è ormai svolto dalle azioni, i cui stanziamenti sono esposti nelle Note Integrative.

Va, inoltre, segnalato che nell'impianto precedente alle citate innovazioni legislative i dati finanziari gestiti nelle Note Integrative erano esclusivamente quelli di competenza. Nella fase di previsione, in particolare, gli obiettivi dovevano essere associati agli stanziamenti di competenza. In conseguenza del rafforzamento del ruolo della cassa, di cui al decreto legislativo n. 93 del 2016, a partire dal Disegno di legge di bilancio 2018-2020 le Note Integrative includono ora sia gli stanziamenti di competenza sia quelli di cassa direttamente riferiti alle azioni del bilancio.

In sintesi, le Note integrative relative alla spesa includono:

- le informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera e le priorità politiche, in coerenza con quanto indicato nel Documento di Economia e Finanza e in eventuali altri atti di indirizzo e di programmazione, che con la riforma del bilancio includono anche il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante gli obiettivi di spesa di ciascun Ministero;
- il contenuto di ciascun programma di spesa con riferimento alle azioni sottostanti;
- le risorse finanziarie per il triennio di riferimento per competenza e cassa, per ciascuna azione e con riguardo alle categorie economiche di spesa, i relativi riferimenti legislativi e i criteri di formulazione delle previsioni indicati dalle amministrazioni;
- gli obiettivi correlati a ciascun programma e formulati con riferimento alle azioni e i relativi indicatori di risultato.

Come per gli anni scorsi si segnala che, per il programma 32.2 "Indirizzo politico", è stato stipulato un protocollo d'Intesa tra la Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato Generale del Bilancio e l'Ufficio per il Programma di Governo (UPG) della Presidenza del Consiglio dei Ministri finalizzato a favorire una maggiore integrazione tra ciclo del bilancio e ciclo di programmazione strategica (vedi <http://www.programmagoverno.gov.it/monitoraggio-dellattuazione-programma/monitoraggio-su-attuazione/>); al riguardo, si rinvia alle indicazioni di dettaglio contenute nella Nota tecnica n. 2.

Dal 24 luglio al 30 settembre 2017 le Amministrazioni procederanno alla predisposizione della Nota integrativa sulla base dei dati finanziari provvisori disponibili sul portale; successivamente, la Ragioneria

generale dello Stato – Ispettorato generale del bilancio, provvederà ad aggiornare i dati finanziari del DLB 2018-2020, tenuto conto degli effetti della manovra di bilancio, dandone evidenza tramite comunicazione sul portale, per consentire alle Amministrazioni di procedere alle eventuali modifiche e alla validazione definitiva della Nota integrativa.

Per istruzioni dettagliate e puntuali sul contenuto delle Note integrative agli stati di previsione della spesa, sui criteri da utilizzare per la loro predisposizione, sul processo, sugli attori coinvolti e sul calendario degli adempimenti si rinvia alla **Nota tecnica n. 2**.

Nella **nota integrativa relativa allo stato di previsione dell'entrata**, infine, vengono riportati i criteri adottati per la formulazione della previsione triennale relativa alle principali imposte e tasse e sono specificate, per ciascun titolo, la quota avente carattere ricorrente e quella avente carattere non ricorrente, nonché gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti al momento della presentazione del disegno di legge di bilancio. Nella Nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata sono, altresì, indicati gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, dando separata evidenza a quelle di recente introduzione, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti.

Anche per le modalità operative di predisposizione della nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata si rinvia alla **Nota tecnica n. 2**.

2.9 Budget dei costi

L'articolo 21, comma 11, lettera f) della legge n. 196 stabilisce che le informazioni rese dal bilancio siano integrate con la rappresentazione, per ciascuno stato di previsione, del **Budget dei costi** della relativa Amministrazione e con il prospetto di riconciliazione delle previsioni economiche con quelle finanziarie.

Per la fase di budget contestuale alla presentazione del Disegno di Legge di Bilancio (DLB) è necessario evidenziare le importanti innovazioni, che, a partire dalle previsioni del triennio 2017-2019, hanno investito anche la formulazione del Budget, in conseguenza dell'approvazione della legge n. 163 del 4 agosto 2016, con la quale è stata data attuazione all'articolo 15 della legge n. 243 del 24 dicembre 2012, che, novellando l'art. 21 della legge 196/2009, ha disposto l'unificazione del disegno di legge di bilancio con il disegno di legge di stabilità.

Come per lo scorso anno, le previsioni finanziarie 2018-2020 contenute nel disegno di legge di bilancio che sarà presentato al Parlamento entro il 20 ottobre (articolo 7, comma 2 lettera d) della legge n. 196/2009), conterranno, oltre alle previsioni di spesa a legislazione vigente, anche gli effetti delle disposizioni della manovra.

Pertanto, le previsioni di costo per il triennio 2018-2020 e i prospetti di riconciliazione devono far riferimento agli stanziamenti di spesa inclusivi delle disposizioni aventi per oggetto misure quantitative che sono funzionali a realizzare gli obiettivi programmatici indicati dai documenti di programmazione economica e finanziaria.

Di conseguenza, le citate innovazioni hanno comportato alcune modifiche al processo per la formulazione del Budget a Disegno di Legge di bilancio:

- in un primo momento, le amministrazioni devono inserire le previsioni degli anni persona, di costo e la riconciliazione con gli stanziamenti a legislazione vigente;
- successivamente, prima della presentazione alle Camere del Disegno di legge di bilancio, le previsioni di costo e la relativa riconciliazione con i dati finanziari dovranno essere aggiornate in considerazione degli effetti delle disposizioni della manovra sui costi a legislazione vigente, precedentemente inserite.

Le previsioni economiche saranno formulate secondo le tre ottiche della contabilità economica analitica: per natura, in relazione alle caratteristiche fisico-economiche dei costi rilevabili con riferimento al Piano dei conti; per finalità o destinazione, in base alla classificazione per Missioni e Programmi; per struttura organizzativa, in relazione ai centri di costo.

In merito alle strutture organizzative, si invitano le Amministrazioni che sono state oggetto di provvedimenti di riorganizzazione, a concordare, tempestivamente, con l'Ispettorato generale del bilancio le strutture contabili da utilizzare per la previsione dei costi 2018-2020.

Per quanto riguarda i dati previsionali del personale, si rinvia alla **Nota tecnica n. 3**, che illustra il processo attraverso il quale l'inserimento delle previsioni quantitative del personale è effettuato un'unica volta sul sistema di Contabilità economica per poi affluire automaticamente, dopo le integrazioni necessarie a ricondurre le previsioni economiche (anni persona che si prevede di utilizzare) a quelle finanziarie (anni persona che si prevede di pagare), al Sistema conoscitivo del personale (SICO). Nel sistema di Contabilità economica, inoltre, per il solo comparto ministeri, è disponibile la proiezione degli anni persona che si prevede di pagare sui corrispondenti capitoli al netto delle uscite per vecchiaia e per altre cessazioni, elaborata dall'Ispettorato Generale per gli Ordinamenti del Personale (IGOP) a partire dai dati dei cedolini stipendiali pagati nel mese di gennaio 2017 dal Sistema NoiPA. Nel sistema di contabilità economica saranno inoltre disponibili le tabelle che evidenziano l'andamento dei costi rilevati negli ultimi esercizi attraverso il sistema di contabilità economica analitica, classificati secondo le voci del piano dei conti, a supporto dell'elaborazione delle previsioni finanziarie ed economiche 2018-2020.

A partire dal **3 luglio** le Amministrazioni procederanno, nel portale di contabilità economica, all'inserimento ed alla validazione dei dati quantitativi del personale e dei costi del triennio di riferimento; successivamente all'acquisizione dei dati del bilancio finanziario di previsione a legislazione vigente, i referenti dei Centri di responsabilità delle Amministrazioni potranno procedere con la riconciliazione dei costi con gli stanziamenti di bilancio.

Le eventuali modifiche da apportare alle previsioni economiche in considerazione della Sezione I del Disegno di legge di bilancio saranno effettuate dalle Amministrazioni successivamente all'acquisizione dei dati finanziari definitivi.

Si rinvia alla **Nota tecnica n. 3** per indicazioni più puntuali sulla formulazione delle previsioni economiche e per il calendario dettagliato degli adempimenti.

2.10 Allegato conoscitivo relativo alle gestioni fuori bilancio (art. 5 D. L.vo 4 marzo 2014, n. 54) -Riconduzione al bilancio delle gestioni di tesoreria

Il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54, in attuazione della direttiva del Consiglio dell'Unione europea n. 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, all'articolo 5 prevede che, per il bilancio dello Stato, ai fini della pubblicazione delle informazioni inerenti i fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, le medesime informazioni siano rese disponibili mediante allegato conoscitivo per ciascuno stato di previsione della spesa dei Ministeri interessati nel disegno di legge di bilancio, secondo modalità stabilite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 gennaio 2015, nelle more dell'attuazione della delega di cui all'art. 1, comma 5, della legge 23 giugno 2014, n. 89, ha approvato lo schema di «allegato conoscitivo» al disegno di legge di bilancio mediante il quale esporre, annualmente e per ciascuno stato di previsione, le informazioni inerenti le gestioni operanti su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria centrale, nonché quelle che si avvalgono in via residuale di conti correnti bancari, aventi le caratteristiche di cui all'art. 5 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54.

Per il Disegno di legge di bilancio 2018-2020, le Amministrazioni sono tenute a verificare il contenuto dell'allegato conoscitivo pubblicato lo scorso anno (**che si riporta in allegato alla Nota tecnica n. 1**), soprattutto con riferimento all'elenco delle gestioni da considerare, proponendo l'inserimento di gestioni finora non incluse e provvedendo ad aggiornare, ove necessario, le informazioni relative a quelle già incluse.

A tal fine si rappresenta che particolare attenzione deve essere rivolta alle gestioni operanti su conti correnti postali e bancari, per i quali è stato attivato, presso le amministrazioni dello Stato, il monitoraggio ai sensi dell'articolo 44-quater della legge 31 dicembre 2009, n.196. Le Amministrazioni potranno individuare le gestioni riconducibili all'ambito di applicazione dell'allegato conoscitivo in discorso all'interno dell'ambito più ampio, costituito dai conti per i quali, ai sensi del comma 2 dell'articolo 44-quater sopra richiamato, effettuano la rendicontazione annuale e trimestrale. Con riferimento alle gestioni presso il sistema bancario o postale, è necessario fornire anche i dati sulle giacenze (che devono essere coerenti con quelli eventualmente rendicontati ai sensi dell'articolo 44-quater) che, per i conti di tesoreria, sono invece reperiti direttamente dalla Ragioneria Generale dello Stato tramite il proprio sistema informativo.

In sede di previsioni 2018 dovrà tenersi conto, altresì, della riconduzione al bilancio delle gestioni di tesoreria disposta, previa eliminazione delle relative contabilità speciali o dei conti correnti di tesoreria, ai sensi dell'articolo 44-ter della legge n.196 del 2009.

Con il DPCM 8 febbraio 2017, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 19 aprile 2017, sono state individuate le gestioni operanti su contabilità speciali o conti di tesoreria da ricondurre al regime di contabilità ordinario da sopprimere in via definitiva.

Circa la tempistica e le modalità della soppressione in via definitiva e della riconduzione in bilancio, il predetto DPCM ha stabilito che la data prevista per la soppressione sia, per la totalità delle gestioni, il 30/6/2017. Avvalendosi della facoltà concessa dall'articolo 5 del DPCM, con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 26 maggio 2017, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 13 giugno 2017, sono state individuate alcune gestioni per le quali è stato previsto il posticipo della data di soppressione al 30/9/2017. Resta fermo che eventuali disponibilità residue delle gestioni in via di soppressione sono versate all'entrata del bilancio dello Stato e possono essere riassegnate, su richiesta delle amministrazioni, da effettuarsi nel corso del 2017 solamente per l'estinzione di obbligazioni giuridicamente perfezionate, secondo le modalità previste dal DPCM e dai relativi DM di soppressione (per le gestioni da sopprimere il 30 giugno 2017, si fa riferimento al DM 11 maggio 2017, pubblicato il 20 maggio sulla Gazzetta Ufficiale).

Relativamente alle gestioni oggetto di riconduzione in bilancio, il DPCM ha, invece, previsto che la data dell'operazione fosse uniformemente fissata al 1/1/2018. Al riguardo si segnala che l'articolo 13-bis del decreto legge 24 aprile 2017, n. 50, ha posticipato la data ultima per la riconduzione in ordinaria, prevedendo che la stessa possa avvenire entro 24 mesi dalla data di entrata in vigore del predetto DPCM. Conseguentemente, il termine per la riconduzione delle gestioni individuate dal medesimo DPCM potrà essere prorogato al 1/1/2019, sempre con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le amministrazioni interessate.

Lo spostamento del termine non esclude che le Amministrazioni, con riferimento a talune gestioni, possano richiedere comunque che la riconduzione avvenga all'inizio dell'esercizio 2018 e, pertanto, tale circostanza può avere riflessi sulle previsioni di bilancio 2018-2020.

Per le suddette gestioni, infatti, le somme giacenti alla data della chiusura saranno versate all'entrata del bilancio dello Stato, per la nuova assegnazione nella competenza delle inerenti imputazioni di spesa o a nuove imputazioni appositamente istituite, da iscriversi nel bilancio di previsione 2018, anche su base pluriennale. A tal proposito nella formulazione delle proposte relative alle previsioni di bilancio a legislazione vigente per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020, le Amministrazioni, qualora prevedessero di richiedere la riconduzione in bilancio all'inizio dell'esercizio 2018, dovranno inserire una previsione della giacenza dei conti di tesoreria alla data della riconduzione e un profilo, ove necessario anche su un piano pluriennale, per l'assegnazione delle risorse nella competenza degli esercizi successivi. È evidente che la valutazione che può essere fatta allo stato attuale circa la giacenza dei conti alla fine dell'anno in corso sconterà necessariamente un livello di approssimazione; tuttavia tale quantificazione consentirà di avviare l'attività di predisposizione delle dotazioni di bilancio dei capitoli per il periodo di bilancio. Le dotazioni di bilancio verranno, poi, allineate alle effettive giacenze registrate al 31 dicembre 2017.

Al fine degli adempimenti di cui sopra, ogni amministrazione riceverà, per il tramite dell'Ufficio centrale di bilancio, un unico file Excel contenente una tabella precompilata, laddove possibile, sulla base dei dati forniti per il precedente esercizio.

Le Amministrazioni dovranno aggiornare/integrare le informazioni e restituire agli Uffici centrali del bilancio un unico file Excel entro il 12 luglio. Gli stessi Uffici centrali del bilancio avranno cura di

validare il contenuto del file e di inviarlo all'Ispettorato generale del bilancio attraverso l'apposito indirizzo di posta elettronica rgs.rapporticonibilancisti@mef.gov.it entro e non oltre il 19 luglio.

2.11 Allegato sull'aiuto pubblico allo sviluppo

Il comma 1 dell'articolo 14 della legge 11 agosto 2014, n. 125, recante "Disciplina generale sulla cooperazione internazionale per lo sviluppo", prevede che in apposito allegato allo stato di previsione della spesa del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, siano indicati tutti gli stanziamenti, distinti per ciascuno stato di previsione della spesa dei singoli Ministeri, destinati, anche in parte, al finanziamento di interventi a sostegno di politiche di cooperazione allo sviluppo, il cd. Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS). L'APS è la misura chiave utilizzata in quasi tutti gli obiettivi di aiuto e nelle valutazioni delle prestazioni di aiuto ed è definibile come l'insieme dei trasferimenti di denaro pubblico a un paese in via di sviluppo o ad un'organizzazione internazionale che si occupa di sviluppo internazionale, inclusi i doni e i crediti di aiuto concessionali.

Negli scorsi anni la raccolta dei dati per la compilazione dell'allegato è stata effettuata tramite gli Uffici centrali del bilancio presso ciascun Ministero; anche per il triennio 2018-2020, per una razionalizzazione dei flussi informativi si rende necessario raccogliere indicazioni puntuali sui capitoli e piani gestionali del bilancio che recano risorse destinate al sostegno delle politiche di cooperazione allo sviluppo secondo le modalità illustrate nella **Nota tecnica n. 4**.

Gli stanziamenti a legislazione vigente integrati dalle proposte pervenute dalle Amministrazioni saranno coordinate dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento RGS, sentito il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, in un quadro di sintesi che consenta di valutare la coerenza del complesso degli interventi indicati con i vincoli aggregati di finanza pubblica.

3. Proposte per la sezione I della legge di bilancio 2018

La riforma del processo di bilancio e della manovra di finanza pubblica, prevede la fissazione di obiettivi di spesa assegnati ai Ministeri da stabilire anticipatamente rispetto alle proposte, al fine di definire per tempo le eventuali misure correttive alla legislazione vigente da adottare con la sezione I della legge di bilancio in relazione agli obiettivi stessi, come richiesto ai sensi del comma 2 del nuovo articolo 22-bis della legge 196 del 2009.

In relazione alla predetta revisione del processo di formazione e esame delle proposte di bilancio, i suddetti obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza 2017, nell'ambito del contributo dello Stato alla definizione della manovra di finanza pubblica, sono stati stabiliti in un importo pari ad almeno un miliardo di euro, in termini di indebitamento netto, rispetto alla previsione tendenziale a legislazione vigente.

Pertanto, a seguito dell'emanazione del suddetto DPCM, verrà predisposta una ulteriore Circolare, integrativa alla presente, con la quale verranno fornite le necessarie istruzioni affinché, in coerenza con gli obiettivi attribuiti, ciascuna Amministrazione possa indicare tempestivamente gli interventi da adottare con la legge di bilancio per il raggiungimento dei risultati attesi. In tale sede verranno fornite quindi le opportune indicazioni che le Amministrazioni dovranno seguire.

Si rammenta fin d'ora, infine, che, successivamente all'approvazione della legge di bilancio, al Ministero dell'economia e delle finanze e a ciascun Ministero sarà richiesto di adottare appositi accordi triennali per definire le modalità per il monitoraggio degli obiettivi di spesa, da perfezionare entro il 1 marzo 2018, e da pubblicare sul sito internet del Ministero dell'economia e delle finanze.

Come evidenziato in precedenza, nella presente Circolare si fa rinvio alle Note tecniche a corredo della stessa, per approfondimenti tematici e per fornire i criteri generali per l'impostazione e la compilazione dei documenti di bilancio, con gli opportuni elementi informativi in ordine agli adempimenti da porre in essere da parte delle Amministrazioni e la relativa tempistica. Tenuto conto che quest'anno l'insieme delle Note tecniche risulta più complesso che in passato, a seguire si fornisce una elencazione delle stesse, unitamente ai principali contenuti di ciascuna di esse.

Nota tecnica n. 1 – BILANCIO DI PREVISIONE PER L'ANNO 2018 E PER IL TRIENNIO 2018 – 2020 – Fornisce i criteri generali per l'impostazione delle previsioni di bilancio, dando ragguagli sulle facoltà delle Amministrazioni in materia di flessibilità di bilancio e descrivendo il processo di formazione del bilancio, con il calendario degli adempimenti, realizzando focus specifici su particolari attività tra cui, come di consueto, quello sulla predisposizione dei documenti previsionali per quanto riguarda le spese di personale.

Nota tecnica n. 2 – LINEE GUIDA PER LA COMPILAZIONE DELLE NOTE INTEGRATIVE PER IL TRIENNIO 2018-2020 – Fornisce criteri ed indicazioni per la predisposizione della Nota integrativa che accompagna ciascuno stato di previsione del bilancio dello Stato al fine di fornire un supporto alla programmazione dell'impiego delle risorse pubbliche, nonché uno strumento per illustrare, in relazione ai programmi di spesa, i criteri di formulazione delle previsioni, gli obiettivi da raggiungere e gli indicatori idonei alla loro misurazione.

Nota tecnica n. 3 – FORMULAZIONE DEL BUDGET TRIENNALE 2018-2020 – Offre indicazioni per la predisposizione del **budget dei costi** allegato a ciascuno stato di previsione, e del prospetto di riconciliazione delle previsioni economiche con quelle finanziarie, da redigere dai titolari dei Centri di Responsabilità amministrativa per coordinare le previsioni economiche annuali effettuate dai centri di costo sottostanti.

Nota tecnica n. 4 – SPESE DI AIUTO PUBBLICO ALLO SVILUPPO – Fornisce il quadro di riferimento per l'individuazione delle spese previste per l'aiuto pubblico allo sviluppo, la tipologia di voci di spesa da

includere e/o escludere e la metodologia da seguire per la raccolta di informazioni necessarie a predisporre l'apposito allegato.

Le Amministrazioni dovranno far pervenire le loro proposte di bilancio secondo il calendario degli adempimenti riportato negli specifici punti delle Note tecniche.

Come di consueto, le Amministrazioni medesime potranno contare sulla fattiva collaborazione degli Uffici centrali del bilancio – e, opportunamente, della Conferenza Permanente di cui all'articolo 9, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 38 del 1998 – per una puntuale applicazione delle presenti direttive e di quelle di cui alle allegate Note tecniche.

Il Ragioniere Generale dello Stato

