

**CIRCOLARE N. 13**

*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO

UFFICIO I

Allegati: 2

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: Assestamento del bilancio di previsione e Budget rivisto per l'anno finanziario 2019.

1. Premessa

Le recenti innovazioni normative riguardanti la revisione della struttura della legge di bilancio introdotta con modifiche alla legge di contabilità e, da ultimo, con i decreti legislativi nn. 29 e 116 del 2018, non hanno interessato il disegno di legge di assestamento che pertanto mantiene la sua natura di legge formale.

Il disegno di legge di assestamento aggiorna il quadro delle previsioni a legislazione vigente. Non può contenere norme innovative della legislazione vigente, né rifinanziamenti di autorizzazioni di spesa disposte da norme preesistenti senza le necessarie compensazioni.

Con il disegno di legge di assestamento potranno proporsi solo eventuali modifiche alla Parte II – Sezione II dell'articolato della legge di bilancio 2019 (Approvazione degli stati di previsione), relativa agli articoli 2 e seguenti, limitatamente alla sistemazione di aspetti concernenti il contenuto formale delle norme stesse.

Ai sensi dell'articolo 33, comma 3, della legge n. 196 del 2009, con il disegno di legge di assestamento possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, anche relative ad unità di voto diverse. Nell'ambito della spesa, le variazioni compensative potranno interessare anche programmi di Missioni diverse (le cosiddette rimodulazioni "a carattere verticale" ai sensi della normativa contabile), restando comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

Al riguardo giova ricordare che la legge di bilancio per il triennio 2019 – 2021 è il primo documento contabile interessato dagli effetti finanziari derivanti dall'applicazione del nuovo concetto di impegno ad esigibilità, di cui all'articolo 34 della legge n. 196 del 2009, così come modificato da ultimo dall'articolo 1, comma 1 del decreto legislativo n. 29 del 2018. La citata normativa è entrata in vigore a partire dal 1° gennaio 2019; i nuovi criteri che regolamentano l'assunzione dell'impegno, cioè la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione, impongono alle Amministrazioni una impostazione diversa, sia in termini di competenza che di cassa, ai fini della valutazione e determinazione degli stanziamenti da iscrivere in bilancio, che richiede di assicurare:

- la sussistenza delle disponibilità finanziarie ai fini dell'assunzione degli impegni di spesa (secondo il nuovo concetto) sia in termini di competenza che di cassa;
- la disponibilità di cassa, in fase di previsione valutata rispetto alla prevista massa spendibile, che deve essere sempre assicurata in tutti gli anni compresi nel bilancio pluriennale.

Una adeguata programmazione finanziaria rispetto alle risorse occorrenti per la gestione, da perseguire attraverso una corretta predisposizione e aggiornamento del piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma) consente di evitare in fase di previsione l'allocazione di somme in bilancio che poi, a fine anno, non possono essere impegnate in base ai nuovi criteri di imputazione della spesa .

Pertanto, si invitano le Amministrazioni ad una puntuale ricognizione delle effettive possibilità di impegno degli stanziamenti di bilancio per il corrente anno finanziario, al fine di evitare il formarsi di economie al termine dell'esercizio. In proposito si sottolinea la possibilità da parte delle Amministrazioni di valutare l'utilizzo delle forme di flessibilità attivabili con il provvedimento di assestamento del bilancio.

Si richiama, in particolare, il già citato articolo 33, comma 3, della legge n. 196 del 2009 che consente di proporre, con il disegno di legge di assestamento del bilancio, variazioni compensative tra dotazioni finanziarie anche relative ad unità di voto diverse. Attraverso tali strumenti, eventuali risorse che possono risultare eccedenti rispetto alla possibilità di essere impegnate entro l'anno, potranno essere utilizzate in compensazione a favore di situazioni che presentino carenze finanziarie rispetto alle esigenze.

2. Proposte per l'Assestamento 2019

Il provvedimento legislativo di assestamento dovrà essere presentato al Parlamento entro il prossimo 30 giugno, secondo quanto stabilito dall'articolo 33, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Le proposte di assestamento continueranno, per il corrente esercizio, ad essere avanzate dalle Amministrazioni proponenti con le consuete modalità: in funzione dei Programmi quali unità di voto parlamentare (art. 21 della citata legge n. 196), a cura del titolare del centro di responsabilità amministrativa, attraverso la scheda “proposte assestamento 2019”.

Per quanto concerne i dati contabili, le schede in questione riportano le previsioni della legge di bilancio, le variazioni per atti amministrativi intervenuti al momento della produzione delle schede stesse nonché quelle da proporre con il provvedimento di assestamento ed il bilancio assestato risultante.

Ciascun centro di responsabilità amministrativa potrà formulare le “proposte di assestamento” in maniera analitica per ciascun capitolo/piano gestionale, utilizzando le funzioni già in uso sul sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria (SICOGE). Gli Uffici centrali del bilancio potranno visualizzare sul sistema NSBF le relative schede “proposte assestamento” a livello analitico per CDR e capitolo con le connesse informazioni di dettaglio (missione, programma, azione, titolo, categoria, ecc.). Inoltre, sono messe a disposizione degli Uffici centrali del bilancio funzioni di “verifiche contabili” che consentono di consultare i dati in forma aggregata per missione, programma, azione, CDR, classificazione economica di ogni livello.

Le proposte delle Amministrazioni dovranno riguardare distintamente:

- a) la previsione di competenza (Cp);
- b) la previsione di cassa (Cs).

Per le entrate, proseguendo con l’innovazione introdotta dall’esercizio 2017, anche quest’anno il SICOGE renderà disponibili, per l’assestamento, le schede proposte in modalità dematerializzata. Pertanto, ai fini dell’assestamento 2019 le Amministrazioni potranno formulare le proposte contabili ed inviarle in via telematica anche per i capitoli e gli articoli di entrata afferenti al solo Titolo II, Entrate Extra-Tributarie, di propria competenza. Le nuove schede relative a tale tipologia di entrate saranno lavorabili mediante le apposite funzioni del menù di SICOGE: Bilancio → Assestamento → Entrata.

2.1 Previsioni assestate di entrata

Dal lato delle entrate, le previsioni di competenza e di cassa vanno assestate tenendo conto delle previsioni delle principali variabili macroeconomiche e della più recente evoluzione del gettito di ciascuna entrata di natura tributaria o extra tributaria, in relazione alla natura del cespite. Le previsioni di cassa dovranno, in particolare, tenere conto degli eventuali scostamenti della consistenza effettiva dei residui rispetto alla consistenza presunta utilizzata in sede di formazione delle previsioni iniziali.

2.2 Previsioni assestate di spesa

Per la formazione delle previsioni assestate di spesa, in linea generale, si richiama la citata disposizione in materia di flessibilità di bilancio di cui al comma 3 dell’articolo 33 della legge n. 196 del

2009. Il cronoprogramma dei pagamenti per l'anno 2019 dovrà essere aggiornato in relazione alle modifiche apportate, non appena il provvedimento di assestamento sarà approvato.

Come nello scorso esercizio, le proposte di rimodulazione relative in particolare ad autorizzazioni di fattore legislativo vengono esposte a parte in appositi prospetti allegati a ciascuno stato di previsione della spesa. A tal fine le proposte di rimodulazione tra fattori legislativi, che trovano compensazione all'interno di uno stesso CDR, dovranno essere formulate direttamente su SICOGE, utilizzando le apposite funzionalità.

Invece, eventuali proposte di rimodulazione tra fattori legislativi che trovano compensazione tra CDR differenti dovranno essere formulate utilizzando i file excel, che saranno messi a disposizione per il tramite degli Uffici centrali del bilancio. I citati file sono predisposti per "Missioni", "Programmi" e "Azioni" e specificano, per ciascun capitolo/piano gestionale, l'autorizzazione legislativa di spesa per la quale potrà essere proposta la rimodulazione.

Dette proposte dovranno essere trasmesse all'Ufficio centrale del bilancio per il tramite dell'Ufficio dell'Amministrazione preposto al coordinamento e alla formulazione delle proposte medesime organizzate per "Missioni" e "Programmi".

L'Ufficio centrale del bilancio provvederà a trasmettere le suddette proposte all'indirizzo di posta elettronica dedicato "rgs.rapporticonibilancisti@mef.gov.it".

Per quanto riguarda le definizioni relative a fattori legislativi e spese di adeguamento al fabbisogno, si rinvia a quanto viene esplicitato in proposito nell'art. 21 della più volte richiamata legge n. 196 del 2009.

A seguire, si evidenziano indicazioni diverse per le autorizzazioni di competenza e per le autorizzazioni di cassa.

2.2.1 Per le autorizzazioni di competenza, ciascuna Amministrazione dovrà:

- (a) verificare la congruità delle previsioni per le spese di personale aventi natura obbligatoria, anche allo scopo di garantire il pieno e tempestivo versamento delle ritenute previdenziali e fiscali;
- (b) verificare se gli stanziamenti dei vari programmi (in relazione all'andamento della spesa dei primi mesi dell'anno) possano essere ridotti;
- (c) proporre incrementi di stanziamenti di spesa dei vari programmi solo se accompagnati da corrispondenti riduzioni di altri programmi.

In particolare, poi, è da evidenziare che, con il provvedimento di assestamento la rimodulazione delle risorse non può prevedere l'utilizzo di stanziamenti di spese in conto capitale per finanziare spese correnti.

2.2.2 Per le autorizzazioni di cassa, si rappresenta la necessità che le Amministrazioni pongano la massima attenzione affinché l'attività propositiva sia volta a pervenire all'allineamento delle dotazioni di cassa alle effettive capacità di spesa, in coerenza con il piano finanziario dei pagamenti o cronoprogramma, da disporre in applicazione delle citate disposizioni normative in materia.

Per quanto riguarda la valutazione della suddetta capacità di spesa, le Amministrazioni dovranno valutare ciascun impegno assunto, o che si prevede di assumere, per qualsiasi tipologia di spesa iscritta sul

proprio bilancio, tenendo conto della concreta spendibilità e delle scadenze degli obblighi contrattuali sia per le somme iscritte in conto competenza sia per quelle in conto residui.

Particolare attenzione deve essere posta agli stanziamenti relativi a spese per “trasferimenti”, i cui beneficiari detengono disponibilità liquide su conti di tesoreria o su contabilità speciali. Per essi, ciascuna Amministrazione dovrà effettuare una specifica analisi diretta a ridurre le autorizzazioni di cassa per smaltire le disponibilità sui conti di tesoreria. In caso di richiesta di integrazioni di cassa sui predetti capitoli le Amministrazioni dovranno contestualmente fornire i dati relativi alle giacenze dei conti correnti o contabilità speciali su cui confluiranno le risorse richieste, aggiornati all’ultima data disponibile.

Le proposte per le autorizzazioni di cassa verranno opportunamente verificate anche al fine di pervenire ad un saldo di cassa del bilancio congruente con il valore del saldo di cassa del settore statale.

A tal riguardo, anche per le proposte di modifica delle autorizzazioni di cassa (così come previsto per gli stanziamenti di competenza) è posto un vincolo generale di “compensatività”, tale da consentire il rispetto del saldo di cassa, espressamente stabilito dalla legge di bilancio.

2.2.3 - Allineamento degli stanziamenti finanziati con la riassegnazione di alcune entrate di scopo

L’articolo 6, comma 1, del decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, consente di iscrivere negli stati di previsione della spesa di ciascuna Amministrazione e, corrispondentemente, in quello dell’entrata, gli importi relativi a quote di proventi destinate al finanziamento di specifici interventi o attività che si prevede di incassare nel medesimo esercizio. Tale disciplina rende disponibili, già ad inizio anno, gli stanziamenti corrispondenti ad entrate finalizzate per legge che hanno assunto un carattere stabile e facilmente monitorabile nel tempo, favorendo, così, l’operatività delle strutture e riducendo il carico amministrativo delle variazioni di bilancio da adottare in corso di esercizio.

Come segnalato più volte con specifiche circolari riguardanti la stabilizzazione delle entrate di scopo (da ultimo con Circolare RGS n. 1 del 15 gennaio 2019), le entrate oggetto di stabilizzazione sono monitorate continuamente per permettere, con il provvedimento di assestamento di bilancio o con il disegno di legge di bilancio per l’anno successivo, l’allineamento della previsione di spesa alle somme effettivamente incassate nell’esercizio di riferimento. Pertanto, nel caso in cui sia emerso che le somme previste in spesa per l’anno 2018 siano risultate di ammontare superiore rispetto a quanto effettivamente versato nel medesimo anno in entrata, e non sia stato possibile operare accantonamenti sulle disponibilità di competenza dei capitoli di spesa interessati, con il provvedimento in esame sarà corrispondentemente operato il conguaglio negativo a valere sulla previsione di spesa indicata nel disegno di legge di bilancio per l’anno in corso.

Allo stesso modo potranno essere apportate variazioni alle previsioni di spesa dei capitoli oggetto di stabilizzazione delle entrate di scopo per allineare le risorse alle somme effettivamente versate nell’anno precedente, se non già allineate in sede di bilancio per il triennio 2019-2021. Le eventuali proposte di allineamento dovranno pervenire anche da parte delle Amministrazioni interessate, nel pieno rispetto della tempistica indicata più avanti (cfr. successivo § 2.3), per il tramite dei coesistenti Uffici centrali del bilancio.

Le proposte dovranno essere debitamente motivate al fine di dimostrare l'effettivo andamento degli introiti e la loro stabilità nel tempo, ma anche l'effettivo fabbisogno della spesa corrispondente e i presupposti per procedere all'impegno delle somme prima della fine dell'esercizio. A tal fine si ribadisce che gli stanziamenti derivanti da entrate di scopo possono essere utilizzate solo per le finalità indicate dalla legge istitutiva di tali entrate.

2.3 Calendario per la predisposizione del provvedimento di assestamento

Le variazioni, da proporre nei termini innanzi precisati, dovranno essere riportate sulle citate apposite schede "proposte assestamento 2019" che verranno rese disponibili dal 14 maggio 2019 attraverso il flusso informatico dal sistema NSBF al SICOGE.

Le Amministrazioni dovranno porre a disposizione degli Uffici centrali del bilancio entro il 21 maggio 2019 le richiamate schede, contenenti le proposte di assestamento, integrate con:

- le variazioni per atto amministrativo intervenute successivamente alla data dell'11 maggio 2019 o non esposte nelle schede stesse;
- le variazioni verificatesi nella consistenza dei residui sulla scorta del rendiconto 2018.

Le Amministrazioni, sempre entro la data del 21 maggio 2019, dovranno inviare agli Uffici centrali del bilancio i file excel relativi alle eventuali proposte di variazione su autorizzazioni di fattore legislativo che interessano C.d.R. diversi (cfr. precedente § 2.2).

Gli stessi Uffici centrali del bilancio avranno cura di validare su NSBF entro il 28 maggio 2019 le proposte formulate dalle Amministrazioni mediante le procedure del SICOGE, dandone comunicazione al competente ufficio dell'Ispettorato generale del bilancio e, contestualmente, all'Ufficio I del medesimo Ispettorato. All'ufficio competente dovranno essere inviate, entro la data stessa, le relazioni che motivano le proposte predisposte dalle Amministrazioni. Inoltre gli Uffici centrali del bilancio provvederanno a trasmettere all'indirizzo rgs.rapporticonibilancisti@mef.gov.it, sempre entro la data del 28 maggio 2019, i file excel relativi alle eventuali proposte di variazione su autorizzazioni di fattore legislativo che interessano C.d.R. diversi.

Per quanto concerne gli adempimenti relativi alle proposte di assestamento per le entrate gestite dalle singole Amministrazioni, si segnala che per le entrate del titolo II extra-tributarie gli Uffici centrali del bilancio avranno cura di validare su NSBF entro il 28 maggio 2019 le proposte formulate dalle Amministrazioni mediante le procedure del SICOGE, dandone comunicazione all'Ufficio VI dell'Ispettorato generale del bilancio, mentre per le altre entrate le relative schede "proposte assestamento 2019" saranno rese disponibili, tramite il sistema NSBF, ai competenti Uffici centrali del bilancio che provvederanno ad inserire, nello stesso sistema, le proposte delle Amministrazioni.

Gli Uffici centrali del bilancio, poi, potranno segnalare mediante posta elettronica, indirizzata agli uffici dell'Ispettorato generale del bilancio che hanno competenza sul rispettivo bilancio dei coesistenti ministeri, le eventuali proposte di modifica dei riferimenti normativi, ai fini dell'aggiornamento del "Nomenclatore degli atti".

2.4 Budget rivisto

La revisione del budget consiste nell'aggiornamento, da parte dei centri di costo, delle iniziali previsioni economiche dei costi del budget formulato dopo l'approvazione della legge di bilancio.

La predisposizione del budget rivisto è parte integrante degli adempimenti del ciclo di bilancio e, in particolare, di quelli connessi con l'assestamento di bilancio, in linea con quanto indicato dal comma 4-octies dell'articolo 33 della legge n. 196/2009 che dispone: *“Il budget di cui all'articolo 21, comma 11, lettera f), è aggiornato sulla base del disegno di legge di assestamento e, successivamente, sulla base delle eventuali modifiche apportate al medesimo disegno di legge a seguito dell'esame parlamentare”*.

Per la revisione del Budget dell'anno 2019, i Centri di costo, avvalendosi del sistema di Contabilità economica, procedono al riesame delle previsioni economiche iniziali (Budget a Legge di Bilancio 2019) tenendo conto:

- dei risultati conseguiti nella prima parte dell'esercizio;
- delle modifiche del quadro normativo intervenute nel corso della gestione;
- delle variazioni delle risorse finanziarie assegnate, anche in considerazione dei provvedimenti di contenimento della spesa di cui al successivo punto 2.5.

In proposito, si richiama l'attenzione sulla necessità che le Amministrazioni garantiscano sempre la coerenza tra le previsioni economiche aggiornate e il corrispondente ammontare delle risorse finanziarie a disposizione per la copertura dei costi previsti. Sarà necessario, pertanto, rivedere le previsioni di costi di natura discrezionale in coerenza con le disponibilità finanziarie. A tal fine è prevista, nel sistema di contabilità economica, la procedura di riconciliazione dei costi rivisti con gli stanziamenti del bilancio assestato.

Per quanto sopra specificato, in merito alla coerenza dei dati economici con quelli finanziari ed in attuazione del disposto dal citato comma 4-octies dell'art. 33 della legge 196/2009, anche per l'anno 2019, il budget rivisto delle Amministrazioni centrali dello Stato sarà aggiornato in seguito all'approvazione della legge di assestamento, secondo le modalità ed i tempi specificati nella Nota tecnica n. 1 (Revisione del budget economico 2019), allegata alla presente circolare.

I centri di costo delle Amministrazioni centrali rilevano le informazioni economiche secondo la classificazione per Missioni e Programmi consentendo il monitoraggio delle relative attività.

In riferimento alle strutture organizzative sono confermate quelle presenti sul sistema informativo per la fase di budget a LB 2019-2021, salvo modifiche intervenute in corso d'anno, che dovranno essere tempestivamente comunicate all'Ispettorato generale del bilancio.

Relativamente alla natura dei costi, l'unità elementare di rilevazione e di scambio delle informazioni tra le Amministrazioni centrali dello Stato ed il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato è costituita dal Piano unico dei conti esposto nella Tabella B allegata al Titolo III del D.Lgs. 7 agosto 1997, n. 279, la cui ultima versione è stata pubblicata con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 66233 dell'8 giugno 2007.

Nella Nota tecnica allegata sono riportate indicazioni di dettaglio relative al processo economico-contabile ed alle modalità di inserimento dei dati nel portale web di contabilità economica.

Le Amministrazioni che si avvalgono del sistema informativo SICOGE per le registrazioni economico-patrimoniali (cfr art. 6, comma 6 del D.L. n. 95/2012), potranno utilizzare la reportistica presente nella cartella “contabilità analitica – esito simulazione” disponibile sullo stesso sistema per visualizzare i costi registrati nei primi mesi dell’anno, che possono essere utili per la revisione dei costi dell’intero anno.

In conseguenza dell’emanazione della legge di bilancio assestato 2019, saranno apportate le eventuali modifiche al budget rivisto 2019 (legge n. 163/2016), secondo le indicazioni fornite con apposito comunicato sul portale di Contabilità economica.

Le Amministrazioni centrali dovranno operare secondo il calendario degli adempimenti presente nella Nota tecnica 1 della presente circolare.

2.5 Disposizioni di contenimento della spesa per l’assestamento 2019

Per quanto riguarda la predisposizione del provvedimento di assestamento, si rammenta che talune disposizioni di proroga hanno esteso anche all’anno 2019 alcuni vincoli alle spese di funzionamento delle pubbliche amministrazioni di cui occorre tenere conto. Per quanto riguarda la descrizione delle norme di contenimento della spesa pubblica vigenti per l’anno 2019, con riferimento a quelle adottate con disposizioni entrate in vigore a partire dal 1° gennaio 2019 e relative, tra l’altro, alle Amministrazioni statali, si fa rinvio all’elencazione fornita nell’apposito allegato alla presente circolare.

Per completezza di informazione ed al fine di consentire una lettura sistematica delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica, si rappresenta che l’elenco completo delle suddette disposizioni di contenimento della spesa è oggetto dell’allegato n. 1.

In generale, al fine di procedere alle previsioni finanziarie assestate, le Amministrazioni possono utilmente avvalersi dei dati raccolti attraverso il sistema di contabilità economica analitica. L’utilizzo delle serie storiche dei dati economici, infatti, appare particolarmente utile per le spese riguardanti gli acquisti di beni e di servizi, che, nel sistema di contabilità economica, costituiscono l’aggregato dei costi di gestione, sui quali, tra l’altro, si concentra l’attenzione di molte iniziative di revisione e razionalizzazione della spesa.

A tale proposito, l’Ispettorato generale del bilancio renderà disponibili, ai referenti delle Amministrazioni centrali, sul portale di contabilità economica nella sezione “Documenti per l’Amministrazione”, una serie di tabelle a supporto delle previsioni economico-finanziarie relative agli acquisti di beni e servizi che riportano l’andamento dei costi negli ultimi anni.

Il Ragioniere Generale dello Stato