



116
34

Ministero del Tesoro

RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO

Servizio Coordinamento Bilanci

Divisione I

Prot. N.º 126824 Allegati

Roma, 26 - MARZO 1997

- Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
- A tutti i Ministri
- A tutte le Amministrazioni Autonome
- A tutte le Ragionerie Centrali presso i Ministri e le Amministrazioni Autonome e per conoscenza:

Alla Corte dei Conti
LORO SEDI

OGGETTO Previsioni di bilancio
per l'anno 1998 e per
il triennio 1998-2000

PREMESSA

Lo scorso anno, il nostro Paese ha mostrato significativi progressi nel processo di convergenza economico-finanziaria prefigurato a Maastricht per l'avvio della terza fase dell'Unione monetaria europea a decorrere dal 1° gennaio 1999. Risultano infatti sostanzialmente raggiunti tre dei quattro parametri individuati nel trattato: il tasso di inflazione e il tasso di interesse a lungo termine rientrano ampiamente nella banda di oscillazione consentita; la stabilità del cambio all'interno del Sistema monetario europeo sembra assicurata, dopo il rientro della lira nel novembre scorso.

Anche la finanza pubblica evidenzia un andamento confortante, con l'ulteriore riduzione dell'incidenza sul prodotto interno lordo sia dell'indebitamento netto, sia dello stock del debito delle pubbliche Amministrazioni.

Con la Nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria, il Governo ha impresso una decisiva accelerazione al processo di convergenza della finanza pubblica, onde assicurare la partecipazione alla moneta unica fin dall'inizio: il raggiungimento nel 1997 del 3 per cento nel rapporto indebitamento netto - PIL costituisce ora l'indispensabile premessa per tale traguardo.

Si prega di allegare copia di questa circolare ai documenti e di indicarla nella risposta al C. di Bilancio e di Divisione con cui si risponde.

ISTITUTO POLIGRAFICO E BECCA DELLO STATO - 8

1. - La finanza pubblica nel 1996 e le prospettive per il 1997.

Nonostante i sensibili scostamenti degli obiettivi, i risultati provvisori del 1996, nella rappresentazione del conto delle pubbliche Amministrazioni rilevante per i confronti comunitari, confermano, anzitutto, l'inversione della tendenza nel rapporto debito/PIL manifestatasi l'anno precedente: il peso del debito, dopo il punto di massima raggiunto a fine 1994, si è ridotto ulteriormente dal 124,4 al 123,7 per cento, sulla via del risanamento finanziario.

Dal suo canto, l'indebitamento netto in rapporto al PIL, altro parametro individuato nel trattato di Maastricht, è passato dal 6,9 al 6,7 per cento, con un lieve aumento in valore assoluto.

L'avanzo primario, che individua il surplus al netto degli interessi, è risultato intorno ai 75.500 miliardi rispetto ai 79.000 miliardi del 1995, mentre l'onere per il servizio del debito si è attenuato di circa un punto percentuale in rapporto al PIL, in relazione al favorevole andamento dei tassi.

Il confortante andamento dei mercati finanziari, dopo il rientro della lira nello SME, e del tasso di inflazione, collocatosi nella media annua in linea con le previsioni (3,9 per cento rispetto al 5,4 per cento del 1995) ha contribuito ad assicurare la prosecuzione del processo di risanamento dei conti pubblici secondo le linee tracciate nel Documento di programmazione, mentre l'evoluzione dell'economia reale è stata inferiore alle attese originarie, con una limitata crescita dello 0,8 per cento.

Come negli anni più recenti, anche l'ultima sessione di bilancio ha valorizzato i ruoli distinti ma complementari del bilancio a legislazione vigente, della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati. La manovra è stata approvata ed emanata in tutte le sue componenti normative entro il 31 dicembre 1996, con il completamento del decreto-legge n. 669 del 1996, convertito con modificazioni dalla legge n. 30 del 1997.

Sono tuttora in corso le elaborazioni per un puntuale aggiornamento della stima del fabbisogno di cassa del settore statale per l'anno 1997; esse consentiranno

di valutare se le misure assunte sono sufficienti al raggiungimento dell'obiettivo di 61.400 miliardi, o se a tal fine occorre una ulteriore correzione per assicurare il traguardo del 3 per cento nel rapporto deficit - PIL. Le prospettive, comunque, confermano la necessità dell'impostazione restrittiva assunta negli ultimi anni nelle previsioni di bilancio, attraverso la rigorosa riconsiderazione dell'intervento pubblico, anche in vista dell'aggiornamento degli obiettivi nel nuovo Documento programmatico per il prossimo triennio.

La predisposizione delle previsioni di bilancio a legislazione vigente si pone quindi non solo come necessario presupposto ricognitivo per la parte vincolata, ma anche come strumento attuativo, per la parte relativamente non vincolata, degli indirizzi del precedente Documento di programmazione economico-finanziaria.

In tale contesto, si inserisce la nuova struttura del bilancio dello Stato prevista dal provvedimento, in corso di approvazione parlamentare (A.S. 1217 - B), che introduce rilevanti novità sotto molteplici profili, tra cui la distinzione tra bilancio per la decisione parlamentare e bilancio per la gestione e la rendicontazione, allo scopo da un lato di migliorare il processo decisionale, rendendolo più consapevole, dall'altro, di sviluppare il processo di responsabilizzazione delle strutture amministrative anche con l'avvio di tecniche di controllo di gestione. Il governo della spesa pubblica non può che trarne giovamento, attraverso la concreta attuazione dei principi di trasparenza e responsabilità previsti nei provvedimenti di riforma della pubblica Amministrazione.

2. - Gli obiettivi della politica di bilancio per il triennio 1998-2000.

Il bilancio programmatico dello Stato per il triennio 1997-99 approvato dal Parlamento indica i seguenti obiettivi per i due anni terminali del triennio considerato:

- invarianza della pressione tributaria rispetto al 1997;
- crescita della spesa corrente al netto di interessi, regolazione debitorie, rimborsi I.V.A. e operazioni relative al Fondo di ammortamento dei titoli di Stato, nella misura del 2 per cento rispetto all'anno precedente;
- crescita della spesa in c/capitale in misura superiore all'incremento nominale del prodotto interno lordo.

Considerato che il bilancio programmatico comprende anche gli ulteriori interventi previsti nel Documento di programmazione economico-finanziaria e nella relativa Nota di aggiornamento, l'impostazione del bilancio a legislazione vigente per il triennio 1998 - 2000 non può che accentuare la linea restrittiva precedentemente assunta.

Il quadro complessivo degli obiettivi da perseguire si può pertanto così indicare:

a) il gettito delle **entrate tributarie**, da valutare sulla base della presumibile dinamica e delle variazioni legislative intervenute, sarà definito sulla base delle più aggiornate previsioni delle variabili macroeconomiche che lo influenzano;

b) a livello complessivo, le **spese correnti**, al netto degli interessi e delle poste correttive e compensative delle entrate, dovranno essere contenute, per il 1998, entro il livello risultante dalle *previsioni iniziali* del bilancio per il 1997 aumentate dell'1 per cento. Nel successivo biennio, le spese per acquisto di beni e servizi indispensabili al funzionamento delle Amministrazioni potranno incrementarsi non oltre l'1 per cento per il 1999 e non oltre il 2 per cento per il 2000;

c) le **spese in conto capitale** nel complesso potranno incrementarsi, in ciascuno degli anni del triennio, in misura non superiore al 2,5 per cento. A tali incrementi potrà farsi luogo soltanto dopo l'individuazione, da parte delle singole Amministrazioni, degli interventi prioritari, una volta verificato che non vi siano, né siano prevedibili, residui di stanziamento o disponibilità di tesoreria per interventi autorizzati e non ancora effettuati; per le spese soggette alla riduzione disposta con il decreto legge n. 41/95, dovrà inoltre essere garantita la puntuale applicazione del comma 5 dell'articolo 2 dello stesso decreto.

3. - Le linee generali di razionalizzazione della spesa.

Da queste indicazioni di tipo generale, che riguardano il totale della spesa statale, discendono alcune implicazioni per le singole categorie di spesa che qui si riassumono separatamente per le autorizzazioni di competenza e per le autorizzazioni di cassa.

3.1. Per quanto riguarda le **autorizzazioni di competenza**, le singole Amministrazioni dovranno attenersi ai seguenti criteri:

- per la spesa relativamente flessibile o comunque non legislativamente predeterminata, occorre procedere a un riesame puntuale delle esigenze effettive di spesa individuando in particolare la spesa che potrebbe essere ridotta o eliminata senza apprezzabili conseguenze negative e distinguendo le spese necessarie per assicurare il mantenimento del livello dei servizi da quelle volte al soddisfacimento di nuovi bisogni. *Le previsioni a legislazione vigente non devono includere né nuovi interventi né ampliamento dell'offerta di servizi esistenti.*

Nell'ambito di queste spese, in particolare vanno osservate le seguenti indicazioni:

- a) per le spese correnti diverse dagli oneri per il personale e da quelle legislativamente predeterminate, *la previsione per il 1998 dovrà essere mantenuta entro gli stessi valori indicati dalla legge di bilancio per il 1997*; il rispetto di tale vincolo dovrà essere garantito per ciascun Ministero o Amministrazione ; per il biennio 1999-2000 la previsione non potrà prevedere incrementi superiori rispettivamente all'1 e al 2 per cento;
- b) particolare cura dovrà essere posta per le previsioni delle **spese di personale** e delle **spese di finanziamento della sanità** : per le prime, dovrà essere data illustrazione specifica degli effetti della legislazione vigente in materia di nuove assunzioni e di applicazione delle norme sul part-time ; per le seconde, dovrà essere fornita precisa indicazione dei fabbisogni di finanziamento del sistema sanitario, mostrandone la coerenza con quanto risulterebbe dalla applicazione per il 1998 delle prescrizioni delle leggi vigenti ;
- c) per le altre spese per **trasferimenti** occorre innanzitutto separare rigorosamente quelle previste da disposizioni legislative da quelle che ne sono prive.

Per le prime (spese previste da disposizioni legislative) l'iscrizione in bilancio è consentita soltanto se disposta da specifici provvedimenti legislativi, cioè da leggi organiche o particolari che si riferiscono direttamente al settore o ai settori d'intervento; l'autorizzazione legislativa, oltre che inserita in un provvedimento specifico, deve essere espressa, cioè individuata nei suoi elementi essenziali direttamente dalla legge (beneficiario, parametri di quantificazione, importo, ecc.).

Per le seconde (trasferimenti non determinati da specifiche autorizzazioni legislative) gli stanziamenti iscritti nel bilancio 1997 sono da sottoporre ad attenta e rigorosa analisi finalizzata alla loro eliminazione. In particolare, sono da eliminare tutte le

erogazioni riferibili all'esercizio delle normali funzioni istituzionali delle Amministrazioni interessate.

Ove necessario, per le eventuali ulteriori esigenze degli enti e organismi interessati dovranno essere formulate proposte intese a garantire la copertura della spesa con l'acquisizione diretta di mezzi finanziari, anche attraverso l'adeguamento dei prezzi relativi ai servizi prestati.

Al contenimento rigoroso delle spese per trasferimenti deve concorrere la puntuale applicazione dell'articolo 1, commi da 40 a 44, della legge n. 549 del 1995;

d) per le spese di acquisto di beni e servizi per la **difesa nazionale** si applica lo stesso criterio di invarianza complessiva. La realizzazione di tale obiettivo potrà realizzarsi:

d.1 - mediante una congrua diluizione temporale delle spese di ammodernamento e potenziamento, compatibile con la realizzazione dei nuovi programmi; per tali spese, collocate convenzionalmente nella categoria IV, eventuali maggiori esigenze specifiche, collegate ai programmi e ai progetti in corso di attuazione, andranno compensate con corrispondenti riduzioni su altri capitoli di spesa;

d.2 - mediante una rigorosa e razionale applicazione dell'articolo 1, commi da 96 a 118, della legge n. 662 del 1996, concernenti la ristrutturazione dello strumento militare ;

d. 3 - mediante una efficace e responsabile applicazione delle nuove norme sul bilancio, che consentono variazioni compensative nell'ambito della medesima unità previsionale di base.

3.2. - Per quanto riguarda le *autorizzazioni di cassa*, particolare attenzione dovrà essere posta per i capitoli che comportano trasferimenti a enti esterni, tenuti al rispetto della normativa sulla Tesoreria unica. L'entità delle relative autorizzazioni di cassa dovrà essere definita per il 1998 in modo che le disponibilità sui rispettivi conti di Tesoreria si riducano progressivamente rispetto ai valori attuali e risultino, al 31 dicembre 1998, non superiori al venti per cento delle spese di bilancio di ciascun ente.

4. - Criteri specifici per la spesa relativamente flessibile.

Per la spesa relativamente flessibile, o comunque non legislativamente predeterminata in modo rigido, occorre procedere ad un puntuale e complessivo riesame delle esigenze e degli obiettivi, onde realizzare l'obiettivo dell'invarianza

degli stanziamenti rispetto al 1997 anche in presenza di minori o maggiori bisogni e di aumento dei prezzi dei beni acquistati. Per ottenere questo risultato occorre discriminare la spesa che riveste utilità per il corpo sociale da quella che potrebbe essere ridotta o addirittura eliminata senza conseguenze apprezzabili; occorre distinguere le spese di funzionamento necessarie per assicurare il mantenimento del livello dei servizi da quelle volte al soddisfacimento di nuovi o maggiori bisogni.

Con riferimento al primo aspetto, gli stanziamenti devono essere depurati dagli oneri non strettamente funzionali al conseguimento dei compiti demandati; con riferimento al secondo, prima di decidere nuovi interventi occorre acquisire un più elevato grado di efficienza nel soddisfacimento dei bisogni già individuati. Se in mancanza di precisi indicatori attestanti l'esigenza inderogabile di tali spese, dalla legislazione vigente dovesse risultare un valore di spesa corrente per il 1998 superiore dell'1 per cento allo stanziamento 1997 inclusivo dei fondi speciali di tabella A, ciascuna Amministrazione dovrà proporre le necessarie soppressioni di capitoli di bilancio e di programmi di spesa attraverso, se necessario, proposte di modifica o di abrogazione della vigente legislazione di sostegno.

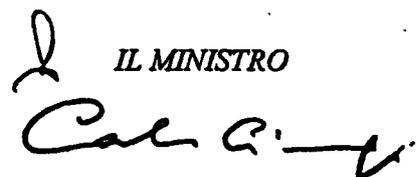
La formazione del bilancio potrà utilmente avvalersi anche delle modifiche all'uopo predisposte negli elaborati di base per le nuove previsioni, al fine di favorirne una più immediata percezione da parte delle Amministrazioni. Come meglio descritto nell'allegata nota tecnica, tali modifiche recepiscono nel processo di formazione del bilancio le innovazioni recate dal suddetto provvedimento di riforma, mediante l'indicazione, per ciascun capitolo o sua quota parte, del relativo centro di responsabilità amministrativa, onde definire - in via di prima applicazione e in attesa dei decreti delegati all'uopo previsti nel disegno di legge di riforma - la nuova unità previsionale di base rilevante per la decisione parlamentare.

Ciascun centro di responsabilità amministrativa, individuato dalle stesse Amministrazioni in sede di bilancio sperimentale per il 1997, ai sensi della circolare dello scrivente n. 84 del 20 dicembre 1996 (S.O. alla G.U. n. 19 del 24 gennaio 1997), potrà concretamente concorrere al contenimento delle dotazioni del bilancio 1998 sin dalla fase della proposta, attraverso una rigorosa selezione degli oneri di funzionamento non vincolati, tenendo ben presente che sarà possibile in corso d'anno operare per tali oneri compensazioni amministrative tra capitoli della stessa unità previsionale.

Un diretto ausilio al raggiungimento dell'obiettivo della crescita dell'1 per cento delle complessive dotazioni di competenza discende dall'applicazione dell'articolo 2, comma 5, del decreto legge n. 41 del 1995, convertito nella legge n. 85 del 1995, che consente un incremento annuo nei limiti dell'1 per cento per le spese soggette a riduzione in sede di manovra aggiuntiva del 1995: con tutta evidenza, per tali spese, complessivamente considerate per aggregati economici, gli eventuali incrementi consentiti dalla legge dovranno essere compensati con corrispondenti riduzioni, anche a livello normativo, delle altre spese.

Circa, infine, i criteri di formulazione delle previsioni e il calendario degli adempimenti, si rinvia all'unita nota tecnica.

Si ringrazia per la collaborazione che le Amministrazioni daranno e si resta in attesa di un cortese cenno di assicurazione al riguardo.


IL MINISTRO

PREVISIONI DI BILANCIO PER L'ANNO 1998 E PER IL TRIENNIO 1998 - 2000

NOTA TECNICA E CALENDARIO DEGLI ADEMPIMENTI

N.B.: I Direttori delle Ragionerie Centrali - alle quali l'articolo 28 della legge di contabilità di Stato demanda il compito di compilare gli schemi di previsione - sono invitati a prestare fattiva collaborazione per una puntuale applicazione delle presenti direttive.

1. - CRITERI GENERALI PER L'IMPOSTAZIONE DELLE NUOVE PREVISIONI

1.1. - Per la concreta predisposizione di una manovra di bilancio coerente con gli obiettivi e le compatibilità precisate, il progetto di bilancio 1998 e il bilancio pluriennale 1998-2000 - ai sensi degli articoli 2 e 4 della legge n. 468 del 1978, come sostituiti dalla legge n. 362 del 1988 - devono essere redatti sulla base della legislazione vigente e quindi anche alla stregua delle implicazioni finanziarie recate da provvedimenti legislativi al momento intervenuti.

Occorre peraltro richiamare le disposizioni riduttive di stanziamenti recate per l'anno 1998 dal decreto legge n. 41 del 1995, convertito, con modificazioni dalla legge n. 85 del 1995, dal decreto-legge n. 323 del 1996 convertito con modificazioni dalla legge n. 425 del 1996 e dalla legge n. 662 del 1996, articolo 2, commi 134, 135 e 136, che hanno inciso sulle autorizzazioni legislative di supporto degli stanziamenti iscritti in bilancio.

1.2. - Le singole Amministrazioni, nel formulare le proposte di spesa, dovranno procedere a una revisione rigorosa delle dotazioni di bilancio, con riferimento ai criteri prefigurati nella circolare.

Il rispetto delle direttive di contenimento delle spese correnti innanzi indicate, unitamente alla completa revisione dell'intero quadro contabile di ciascun capitolo, segnerà il limite complessivo massimo delle assegnazioni di competenza di ogni Amministrazione; eventuali maggiori necessità connesse a spese obbligatorie e inderogabili devono essere compensate per quanto possibile con la riduzione delle spese correnti a carattere discrezionale. Nella dimostrata impossibilità di proporre riduzioni delle spese correnti, dovrà operarsi, con gli stessi criteri, sulle dotazioni di conto capitale.

2. - BILANCIO ANNUALE DI COMPETENZA

L'avvio delle procedure per l'impostazione del progetto di bilancio a legislazione vigente 1998-2000 non può prescindere dal considerare le innovazioni derivanti dalla imminente riforma della struttura del bilancio di previsione dello Stato, di cui all'Atto Senato n. 1217 - B.

Come già richiamato nella circolare, la riforma introduce rilevanti novità tra cui la distinzione tra bilancio per la decisione parlamentare e bilancio per la gestione e la rendicontazione; sotto il primo profilo il nuovo progetto di bilancio viene articolato in unità previsionali di base stabilite in modo che a ciascuna unità corrisponda un unico centro di responsabilità amministrativa.

Da ciò consegue che il processo di formazione del bilancio - e quindi già dalla fase propositiva di competenza delle Amministrazioni - sia caratterizzato dall'indicazione, per ciascun capitolo o sua quota parte, del relativo centro di responsabilità amministrativa, allo scopo di definire la nuova unità previsionale di base rilevante per la decisione parlamentare.

La predetta attività propositiva risulterà comunque agevolata dalle positive esperienze compiute relativamente al bilancio sperimentale di previsione dello Stato per centri di responsabilità (decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni), alla stregua delle indicazioni contenute, da ultimo, nella circolare n. 84 del 20 dicembre 1996.

Ai fini della formulazione delle proposte per la costruzione del bilancio a legislazione vigente, potranno essere utilizzate le consuete "schede-capitolo" appositamente predisposte dal Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato, le quali, peraltro, presenteranno alcune modifiche e innovazioni volte proprio a considerare l'innanzi rilevata esigenza di pervenire alla definizione del bilancio articolato in unità previsionali di base.

2.1. - Schede- capitolo

Le schede-capitolo da utilizzare per le proposte di previsione - contestualmente, a quelle per l'assestamento del bilancio 1997 - si presentano sostanzialmente nella medesima veste dei decorsi esercizi, con le varianti che di seguito si riassumono e con l'avvertenza che alcune note esplicative ed operative risultano già inserite nelle schede medesime.

Per le spese, le abituali schede-capitolo che evidenziano le caratteristiche del piano di formazione (competenza) e del piano di gestione (competenza-residui accertati/presunti - massa spendibile - cassa) si presentano del tutto uguali al passato, con l'unica variante che indicano, in un riquadro, l'appartenenza del capitolo ad uno o più centri di responsabilità amministrativa. Tali schede vanno utilizzate per la

formulazione delle proposte complessive dell'intero quadro contabile del capitolo (residui - competenza - cassa).

Unitamente a queste schede, vengono fornite schede aggiuntive "bis" concernenti il frazionamento della competenza dei capitoli che trovano riferimento in due o più centri di responsabilità. I dati da inserire riguardano solo la "competenza" e giova avvertire, con riferimento alle previsioni 1998, che la quota da attribuire a ciascun centro di responsabilità deve essere indicata in cifre.

I residui presunti e la cassa saranno poi automaticamente distribuiti tra i centri di responsabilità dal Sistema Informativo della Ragioneria Generale dello Stato secondo le indicazioni fornite per la competenza.

Le stesse schede "bis" verranno altresì prodotte per i capitoli che per l'anno 1998 non dispongono della competenza e per i quali è necessario pure procedere alla ripartizione dell'autorizzazione di cassa tra due o più centri di responsabilità. Ciò deriva dalla circostanza che, com'è noto, tali capitoli presenteranno, in sede di formazione 1998, un quadro contabile costituito unicamente da residui presunti e cassa. Anche per queste ultime schede, la ripartizione della cassa per le previsioni 1998 tra i vari centri di responsabilità, va espressa in cifre.

In attesa del provvedimento delegato previsto dall'articolo 5 del disegno di legge di riforma del bilancio dello Stato innanzi richiamato (A.S. n. 1217-B) per l'individuazione delle unità previsionali di base del bilancio, le schede capitolo e le schede aggiuntive "bis" riporteranno l'indicazione dei centri di responsabilità già individuati dalle Amministrazioni (circolare n. 84 del 20 dicembre 1996) con riferimento all'anno 1997.

Per le entrate, le proposte per le previsioni 1998 dovranno essere formulate attraverso le schede - capitolo prodotte dal Sistema Informativo, le quali terranno conto della nuova struttura del bilancio dello Stato in precedenza precisata con l'indicazione, in un riquadro, dell'appartenenza del capitolo ad uno o più centri di responsabilità amministrativa.

In aggiunta a tali schede vengono fornite, come per la spesa, schede aggiuntive "bis" concernenti il frazionamento della competenza dei capitoli che trovano riferimento in due o più centri di responsabilità.

2.2 - Criteri di definizione delle proposte di spesa

2.2.1 - Dovendosi costruire il bilancio sulla base del criterio della legislazione vigente, si ricorda che per quanto concerne gli stanziamenti la cui quantificazione annua è specificamente demandata alla legge finanziaria, l'importo da considerare nelle previsioni a legislazione vigente per l'anno 1998 deve essere quello autorizzato per tale anno con la Tabella C della legge finanziaria 1997, tenendo peraltro conto delle riduzioni operate dalle disposizioni legislative in precedenza richiamate, che hanno corrispondentemente ridotto le relative autorizzazioni legislative di spesa.

Le proposte dovranno essere riportate nelle "schede-capitolo" che evidenziano, tra l'altro, i limiti risultanti da fattori legislativi predeterminati.

Per le autorizzazioni di spesa intervenute successivamente alla predisposizione del bilancio pluriennale 1997-1999 - non ancora recepite nelle "schede-capitolo" e per le quali la copertura risulta reperita a carico dei fondi globali, con riduzioni di spesa o con maggiori entrate - dovrà essere fornita distinta dimostrazione in apposite note a corredo dei rispettivi capitoli.

Per quanto, in particolare, attiene allo scaglionamento delle spese pluriennali, la quota del bilancio 1998 da assumere nei pertinenti capitoli dovrà corrispondere a quella indicata nella Tabella F della legge finanziaria 1997.

E' importante segnalare che per le leggi di spesa pluriennali, approvate dopo la presentazione del bilancio 1997-1999, nel bilancio di previsione 1998 potrà essere iscritto, come quota annuale di spesa di quelle leggi, lo stesso stanziamento determinato per l'anno 1997 dalle leggi medesime, sempre che tali leggi non dispongano diversamente.

2.2.2. - La rappresentata esigenza di riconsiderare analiticamente tutte le dotazioni di bilancio di natura corrente, nello spirito della profonda revisione degli obiettivi e delle esigenze sottesi al metodo della riconsiderazione globale di ogni stanziamento, deve essere soddisfatta, relativamente alle spese discrezionali, mediante l'analisi e la valutazione delle spese di ciascuna dotazione del bilancio 1997, non soltanto attraverso una migliore e più razionale programmazione, ma anche sopprimendo o riducendo erogazioni che in taluni casi sono incompatibili con l'attuale condizione della finanza pubblica, mentre in altri casi possono essere evitate con il razionale utilizzo delle capacità professionali e tecniche del personale delle stesse Amministrazioni.

A tale fine, le "schede capitolo" messe a disposizione delle Amministrazioni rispecchiano l'esigenza della profonda riconsiderazione degli stanziamenti e per le spese non predeterminate legislativamente non viene esposta alcuna ipotesi di previsione per il 1998. In virtù del cennato criterio, le note giustificative degli stanziamenti proposti dovranno consentire l'individuazione delle intere occorrenze necessarie all'assolvimento dei compiti demandati e, eventualmente, di quelle volte al soddisfacimento di nuove o maggiori esigenze incompressibili.

In questa linea si segnalano in particolare le eliminazioni o le riduzioni da proporre per i capitoli concernenti contribuzioni di carattere discrezionale ad enti, associazioni, comunità, ecc., tenuto anche conto del disposto dell'articolo 9, comma 1, della legge n. 537/93 e dell'articolo 1, commi da 40 a 44, della legge n. 549/1995; il contenimento delle spese per missioni all'interno ed all'estero del personale; la riduzione delle dotazioni per la partecipazione a convegni, congressi, mostre, conferenze, ecc.; l'eliminazione o almeno un significativo ridimensionamento delle spese per speciali incarichi, studi, indagini, rilevazioni, nonché degli oneri per il funzionamento di consigli, comitati e commissioni; le spese per l'acquisto di riviste e giornali; le spese per manutenzione, noleggio ed esercizio di mezzi di trasporto; le spese telefoniche; ogni altra spesa suscettibile di essere eliminata o ridotta.

Con l'occasione giova sin d'ora richiamare la norma presente nel progetto di riforma del bilancio dello Stato, di cui in precedenza si è fatto cenno, la quale offre la possibilità di operare variazioni compensative tra capitoli rientranti nella medesima unità previsionale di base.

Giova peraltro ricordare ancora che, a norma del comma 5 dell'articolo 2 del suddetto decreto-legge 41/95, le spese per le quali operano le riduzioni di cui al comma 2 dello stesso articolo non possono essere incrementate in misura superiore all'1 per cento per il biennio 1997-1998 rispetto agli importi rideterminati per il 1996.

Un'analisi altrettanto accurata deve essere condotta nel comparto delle spese di ufficio e in quelle che le Amministrazioni centrali propongono al Provveditorato Generale dello Stato, le cui dotazioni, ancorché accresciute in questi ultimi anni, non sono tuttavia in grado di far fronte a tutte le richieste.

In quest'opera di riconsiderazione delle dotazioni complessive, una analisi particolarmente rigorosa è richiesta per le Amministrazioni che gestiscono importanti e peculiari funzioni dello Stato (Polizia di Stato, Difesa, Guardia di finanza, Servizi antincendi, Corpo forestale, Servizi penitenziari) e che concentrano gran parte delle

spese per acquisto di beni e servizi. Pur nella essenzialità e indispensabilità dei relativi oneri, esistono margini di contenimento legati alla programmazione delle varie spese e forniture, non dimenticando, fra l'altro, che alcuni di questi servizi beneficiano di stanziamenti straordinari recati da leggi di "potenziamento".

2.2.3. - In presenza di un fabbisogno del settore statale ancora troppo elevato, anche la spesa in conto capitale deve essere profondamente rivista.

Ancor più che per i decorsi esercizi, si avverte che saranno giudicate inammissibili le proposte di conferma degli stessi volumi di spesa 1997, relativamente ai capitoli che presentino consistenti residui, specie "di stanziamento", o che sottendono erogazioni che si allocano in conti correnti di tesoreria o contabilità speciali che registrino ampie disponibilità. A tale riguardo si rinvia a quanto rappresentato, per casi del genere, al successivo punto 3 relativo al bilancio annuale di cassa.

2.2.4. - Come è noto la legge 8 agosto 1995 n. 335, recante "riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare", ha ridefinito il sistema previdenziale allo scopo di garantire la tutela prevista dall'articolo 38 della Costituzione ed ha, quindi, costituito parte integrante della manovra di finanza pubblica per gli anni 1995-1997 e di quella per gli anni 1996-1998.

Particolari riflessi, poi, si sono avuti in sede di formulazione delle previsioni di competenza 1996 e 1997 per la considerazione delle implicazioni derivanti dai contributi previdenziali a carico dello Stato, per la necessità di considerare le occorrenti variazioni integrative degli stanziamenti dei capitoli relativi al trattamento economico fondamentale e accessorio del personale in servizio presso tutte le Amministrazioni statali.

Ciò premesso, le Amministrazioni avranno cura di verificare l'allineamento degli stanziamenti dei capitoli di bilancio interessati dalla normativa della richiamata legge n. 335/1995, alle occorrenze finanziarie conseguenti agli obblighi contributivi introdotti.

Ciò, considerato altresì che dall'anno 1996 il carico delle pensioni statali è stato assunto dall'I.N.P.D.A.P., che vi provvede con i contributi dei lavoratori e dei datori di lavoro (le varie Amministrazioni statali e Aziende autonome) e con una

contribuzione straordinaria a carico dello Stato per la differenza tra carico pensioni e contributi.

2.3 - Criteri di definizione delle proposte di entrate

Le previsioni delle entrate tributarie 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 adottate circa l'evoluzione delle diverse basi imponibili dovranno in ogni caso essere dettagliatamente specificate in apposita nota illustrativa redatta dai competenti Uffici del Ministero delle finanze, da inviare contestualmente alle proposte.

Al fine di consentire l'esatta determinazione degli oneri relativi alle regolazioni contabili dei tributi riscossi direttamente dalle Regioni, appare necessario che detta nota contenga anche l'indicazione della quota complessivamente riferibile a introiti da versare direttamente presso le tesorerie delle Regioni a statuto speciale Sicilia e Sardegna e delle Regioni a statuto ordinario, da regolare successivamente in bilancio mediante mandati commutabili in quietanze di entrata.

Per le entrate non tributarie la valutazione dovrà avere riferimento alle caratteristiche proprie di ciascun cespite.

3. - BILANCIO ANNUALE DI CASSA

Occorre innanzitutto porre l'accento sulla rilevanza che in questi ultimi periodi hanno assunto le previsioni in termini di cassa, in sintonia con l'intendimento che ha guidato il legislatore (articoli 1 e 2 della legge n. 468/1978) nella considerazione che l'autorizzazione di cassa assegnata viene, in definitiva, a comportare riflessi anche sul livello del fabbisogno statale.

Ne fanno fede, al riguardo, le misure recentemente poste in essere in sede di definizione della manovra di finanza pubblica 1997-1999 recepita nelle relative previsioni di bilancio, nonché quelle dettate con il decreto legge 669/96 convertito dalla legge n. 30 /1997 di completamento della manovra di finanza pubblica 1997.

Per quanto riguarda le proposte in termini di cassa da riflettere sulle schede-capitolo si rinvia anche a quanto in precedenza accennato in ordine alle medesime schede nel punto 2.1, non senza avvertire che le proposte medesime si devono muovere nell'ottica di contenimento innanzi richiamata.

Per ciascun capitolo di bilancio, le Amministrazioni in indirizzo dovranno indicare la previsione di cassa, indistintamente per competenza e residui, cioè per l'intera massa acquisibile o spendibile.

A questi fini, pregiudiziale appare la determinazione presuntiva della consistenza dei residui attivi e passivi che la gestione 1996 lascerà al 1997.

In particolare, per i residui passivi, prendendo le mosse da quelli accertati con il consuntivo 1996 e dalle dotazioni di competenza del 1997 (massa spendibile 1997), per giungere ad un'attendibile valutazione dei "presunti" residui passivi al 1 gennaio 1998, occorrerà ipotizzare per ciascun capitolo i pagamenti effettuabili nel corrente anno finanziario. A tal fine, occorre considerare la necessità di compensare, in sede di provvedimento di assestamento del bilancio, le maggiori autorizzazioni di cassa, eventualmente conseguenti all'accertamento definitivo delle consistenze dei residui passivi al 31 dicembre 1996, preferibilmente a livello di titolo e, comunque, non superando il volume complessivo dei pagamenti autorizzati dalla legge di bilancio 1997 integrata con le variazioni intervenute per atto amministrativo.

Questa stima delle operazioni di pagamento per il 1997 - depurata eventualmente dell'ammontare dei residui passivi perenti eliminati dal bilancio - raffrontata con la predetta massa spendibile, farà emergere la presunta consistenza dei residui passivi al 31 dicembre 1997, la quale, rappresentando una componente della massa spendibile 1998, condiziona con la sua attendibilità la formulazione della previsione delle nuove autorizzazioni di pagamento.

In particolare, dovranno essere considerate con attenzione le autorizzazioni di cassa che danno luogo a pagamenti a favore di enti e organismi tenuti al rispetto della disciplina della Tesoreria unica, ovvero, titolari di conti correnti di tesoreria o di contabilità speciali, sui quali vengono accreditati i pagamenti di bilancio.

In tali casi, le proposte delle Amministrazioni dovranno considerare un livello di autorizzazioni di cassa compatibile con l'obiettivo di ridurre le giacenze anomale dei conti di tesoreria o delle contabilità speciali interessate, alla data del 31 dicembre 1998, entro il limite massimo del 20 per cento della spesa dell'ente o organismo interessato.

4. - BILANCIO PLURIENNALE DI COMPETENZA A LEGISLAZIONE VIGENTE

4.1. - Spese

Le previsioni di spesa per il 1999 e per il 2000 dovranno essere effettuate sulla scorta dei seguenti criteri:

a) per le spese predeterminate legislativamente, la loro proiezione dovrà essere effettuata, per il 1999, secondo quanto indicato nella Tabella F della legge finanziaria 1997 quale risultante dopo le eventuali riduzioni del richiamato decreto legge 93/96. Per le leggi di spesa pubblicate dopo la presentazione del bilancio pluriennale 1997-1999, nei casi in cui la legge stessa non quantifichi gli stanziamenti annuali, dovrà essere considerato per il 1999 e per il 2000 uno stanziamento non superiore a quello iscritto nell'anno 1998.

Per le spese il cui scaglionamento si protrae nell'anno 2001 e successivi, dovrà essere individuata l'ulteriore somma ancora da iscrivere, ponendo in evidenza, in apposite note, le somme riferite ad anni precedenti e non ancora iscritte;

b) gli stanziamenti la cui quantificazione annua è demandata alla legge finanziaria, per ciascuno degli anni 1999 e 2000 dovranno essere gli stessi previsti nella Tabella C allegata alla legge finanziaria 1997;

c) per gli oneri inderogabili, i quali, com'è noto, pur discendendo direttamente dalla legge, non sono da questa predeterminati e si quantificano in modo automatico attraverso meccanismi e parametri desumibili dalle norme stesse, la proiezione dovrà svilupparsi tenendo conto di tali meccanismi;

d) per le spese a carattere discrezionale, vale a dire per gli oneri non vincolati ad alcuna precisa quantificazione legislativa, gli stanziamenti per gli anni 1999 e 2000 non potranno superare, a livello complessivo, un incremento dell'1 per cento e del 2 per cento.

Giova, peraltro, ribadire che per tutte le spese di cui ai precedenti punti a), b), c) e d), si dovrà tenere conto delle riduzioni operate dai decreti legge nn. 41/95 e 93/96 che hanno correlativamente ridotto le relative autorizzazioni di spesa.

I bozzoni rimessi alle Amministrazioni per la formulazione delle proposte per il bilancio triennale 1998-2000 non recheranno alcuna ipotesi di stanziamento.

4.2. - Entrate

Per quanto concerne le entrate, la proiezione delle previsioni a legislazione vigente, formulate per il 1998, dovrà essere effettuata, come si è già detto, sulla base delle più aggiornate indicazioni sull'evoluzione delle variabili macroeconomiche cui tale gettito è collegato.

Le ipotesi adottate circa l'evoluzione delle diverse basi imponibili dei cespiti tributari dovranno in ogni caso essere dettagliatamente specificate nella citata apposita nota illustrativa da redigere dai competenti Uffici del Ministero delle finanze e da trasmettere contestualmente all'invio delle proposte.

5. - ADEMPIMENTI PARTICOLARI

5.1. - Eliminazione dei residui

5.1.1. - Attivi. Ai fini della eliminazione dei residui attivi e delle relative azioni che in proposito devono espletare le Amministrazioni competenti per i diversi cespiti, si richiama, come tutti gli anni, l'attenzione sulla necessità di una puntuale applicazione degli articoli da 263 a 268 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e la contabilità dello Stato.

In particolare, dovranno essere assunte le dovute iniziative amministrative in merito ad eventuali residui relativi a partite in contenzioso risultate definitive attraverso le richieste di condono e ai cosiddetti "buoni di sgravio e tolleranze".

Mentre appare necessario procedere alla integrale cancellazione dei residui concernenti partite definite attraverso il condono, si sottolinea l'opportunità di eliminare anche quelli relativi a buoni di sgravio e tolleranze rilasciati in relazione a partite che appaiono spesso, per i motivi più vari, sostanzialmente inesigibili.

5.1.2.- Passivi. Per i residui passivi, va tenuta presente la perenzione amministrativa, nei termini in cui essa risulta disciplinata dall'articolo 39 della legge 7 agosto 1982, n. 526. Inoltre appare opportuno richiamare l'attenzione sulla circostanza che tale istituto va applicato esclusivamente a residui passivi originati da impegni assunti a norma dell'articolo 20, terzo comma, della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni.

Ai fini della quantificazione in via previsionale del fondo di cui all'articolo 8 della legge n. 468 del 1978, le Amministrazioni, per il tramite delle coesistenti Ragionerie Centrali, dovranno segnalare le somme relative a residui perenti di conto capitale che a loro giudizio si prevede dovranno essere reiscritte nel corso della gestione 1998.

5.2. - Particolari adempimenti del Ministero della difesa.

Ai sensi di quanto disposto dall'articolo 1, comma 2, della legge 4 ottobre 1988, n. 436, allo stato di previsione del Ministero della difesa dovrà essere unito apposito allegato, da sottoporre al Parlamento, relativo ai piani di spesa gravanti sugli ordinari stanziamenti di bilancio, ma destinati al completamento dei programmi pluriennali finanziati nei precedenti esercizi con leggi speciali.

Inoltre, ai fini del controllo del Parlamento sulle procedure previste per gli approvvigionamenti centrali, dovranno essere predisposte - secondo l'analisi prevista dal comma 5 del medesimo articolo 1 della citata legge n. 436 del 1988 - apposite relazioni illustrative, da allegare al detto stato di previsione, sulla complessiva spesa del personale in servizio permanente, su quello in ferma di leva o volontario, nonché sullo stato di attuazione dei programmi concernenti spese di ammodernamento, rinnovamento e ricerca scientifica.

5.3. - Spese di personale.

Anche per il nuovo esercizio è confermata la procedura informatica per la quale viene richiesta un'analisi delle previsioni di bilancio mediante appositi modelli di rilevazione che ogni Direzione Generale, che gestisce personale, compila e invia alle competenti Ragionerie centrali.

I cennati modelli, come per il decorso esercizio, sono volti a pervenire ad una puntuale applicazione dell'articolo 65, comma 1 del decreto legislativo n. 29 del 1993, nel testo sostituito dal decreto legislativo n. 546 del 1993, con il quale, attraverso l'evidenziazione delle spese di personale a preventivo, si perviene ad una programmata gestione del personale. Tale adempimento si inquadra nel processo di monitoraggio del costo del personale e di analisi dei fenomeni gestionali, già avviato con i "conti annuali" che si pongono in correlazione con le rendicontazioni di bilancio.

Con successiva circolare saranno fornite le istruzioni per una uniforme rilevazione.

Giova avvertire, infine, che una volta approntate le occorrenti procedure informatiche, anche gli allegati dimostrativi delle spese di personale saranno strutturati per centri di responsabilità.

5.4. - Allegato relativo alle spese per la ricerca scientifica e tecnologica.

Allo scopo di porre in evidenza le spese destinate alla ricerca scientifica e tecnologica, agli stati di previsione dei singoli Ministeri dovrà essere unito apposito allegato. Considerata l'importanza di tale documento ai fini dell'individuazione e della quantificazione delle risorse finanziarie destinate dallo Stato alla ricerca scientifica e tecnologica, si ribadiscono le istruzioni impartite in passato.

5.5. - Articoli del disegno di legge.

Insieme alle proposte di previsione, ciascuna Amministrazione dovrà far avere anche lo schema degli articoli relativi al proprio stato di previsione, da inserire nella legge di approvazione del bilancio - in sintonia con le cennate innovazioni introdotte dal prossimo provvedimento di riforma - tenendo presente che non possono essere prese in considerazione proposte di norme che non risultino coerenti con la natura di detta legge.

5.6. - Note preliminari degli stati di previsione.

Ciascuno stato di previsione dovrà essere illustrato da una "nota preliminare" ed integrato da un allegato tecnico che risponda, alle prescrizioni del progetto riformatore, per cui " nelle note preliminari della spesa sono indicati i criteri adottati per la formulazione delle previsioni, con particolare riguardo alla spesa corrente di carattere discrezionale che presenta tassi di variazione significativamente diversi da quello indicato per le spese correnti nel Documento di programmazione economico-finanziaria deliberato dal Parlamento".

Nelle note preliminari della spesa sono altresì indicati gli obiettivi che le Amministrazioni intendono conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi, con l'indicazione delle eventuali assunzioni di personale programmate nel corso dell'esercizio e degli indicatori di efficacia ed efficienza che si intendono utilizzare per valutare i risultati. Nell'allegato tecnico sono indicati, disaggregati per capitolo, i contenuti di ciascuna unità previsionale e il carattere giuridicamente obbligatorio o discrezionale della spesa, con il rinvio alle relative disposizioni legislative, nonché i

tempi di esecuzione dei programmi e dei progetti finanziati nell'ambito dello stato di previsione.

Nella nota preliminare dello stato di previsione dell'entrata sono specificatamente illustrati i criteri per la previsione delle entrate relative alle principali imposte e tasse e, per ciascun titolo, la quota non avente carattere ricorrente, nonché, per il periodo compreso nel bilancio pluriennale, gli effetti connessi alle disposizioni normative introdotte nell'esercizio recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti.

La nota preliminare di ciascuno stato di previsione espone, inoltre, in apposito allegato, le previsioni sull'andamento delle entrate e delle spese per ciascuno degli esercizi compresi nel bilancio pluriennale.

5.7. - Elenchi da allegare alla Tabella n. 2 (Tesoro).

Le Ragionerie presso le Amministrazioni Centrali sono invitate a segnalare, nel testo conclusivo delle previsioni, i capitoli da includere negli elenchi allegati allo stato di previsione del Ministero del tesoro concernenti:

- spese obbligatorie e d'ordine (Elenco n. 1);
- capitoli per i quali è concessa al Governo la facoltà di cui all'articolo 12, comma 1, della legge n. 468 del 1978 (Elenco n. 2);
- capitoli per i quali è concessa al Ministro del tesoro la facoltà di cui all'articolo 12, comma 2, della legge n. 468 del 1978 (Elenco n. 3).

Inoltre, sarà cura delle Ragionerie centrali rivedere la classificazione economica e funzionale ai fini dell'aggiornamento dei raggruppamenti dei capitoli secondo i codici economico e funzionale, di cui agli Allegati n. 1 e n. 2 che corredano i singoli stati di previsione.

5.8. - Nomenclatore degli atti.

Tenuto conto della notevole rilevanza che vanno assumendo i riferimenti normativi sottostanti ai capitoli, in relazione al decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive modificazioni, si sottolinea la necessità di procedere, ove occorra, all'aggiornamento del "Nomenclatore degli atti".

6.- CALENDARIO DEGLI ADEMPIMENTI

Le proposte di previsione - contestualmente, come viene specificato nell'apposita circolare, alle proposte per l'assestamento del bilancio 1997 - andranno riportate nelle più volte richiamate "schede-capitolo" per il bilancio annuale di competenza e di cassa 1998 e nelle schede per il bilancio pluriennale 1998-2000: dette schede nei termini precisati al punto 2.1.1. dovranno essere ritirate a cura delle Ragionerie Centrali - per il successivo inoltro alle competenti Amministrazioni - il **7 aprile 1997** presso la Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale del Bilancio Divisione III - Via XX Settembre n. 97.

Le richiamate "schede-capitolo", debitamente compilate, dovranno essere restituite alle coesistenti Ragionerie Centrali inderogabilmente **entro il 28 aprile 1997**.

Le Ragionerie Centrali avranno cura di provvedere ad inserire negli archivi del Sistema dipartimentale dell'Ispettorato Generale del Bilancio, gli elementi previsionali contenuti nelle più volte richiamate "schede-capitolo" **entro il 12 maggio 1997**.

Completato l'inserimento dei dati potranno essere richieste all'Ispettorato generale del bilancio - Divisione III - le stampe delle proposte di bilancio 1998 da sottoporre ai competenti Consigli di Amministrazione per gli adempimenti di pertinenza.

Per i capitoli di entrata in gestione alle singole Amministrazioni si dovranno seguire le stesse procedure previste per le spese.

Infine, le proposte di previsione di competenza e di cassa per l'anno 1998 e di sola competenza per il bilancio pluriennale 1998-2000, nonché tutti gli elaborati di corredo previsti dalla presente circolare dovranno pervenire a questo Ministero medesimo **entro il 15 maggio 1997**.