



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

CIRCOLARE N. 22

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 2023 e per il triennio 2023 – 2025 e Budget per il triennio 2023 – 2025. Proposte per la manovra 2023.

1. Premessa

Le previsioni di bilancio per l'anno 2023 e per il triennio 2023-2025 si inseriscono in un quadro macroeconomico complesso e incerto. Il Governo, nel DEF 2022, ha confermato gli obiettivi programmatici di disavanzo, mantenendo elevata l'attenzione verso la sostenibilità della finanza pubblica ma prestando particolare attenzione a sostenere la crescita economica. In quest'ottica si inquadrano i recenti provvedimenti d'urgenza con i quali il Governo ha inteso sostenere i settori dell'economia più colpiti, contrastando il repentino aumento dei prezzi dei prodotti energetici con misure di contenimento dei costi per gli utenti di gas ed energia elettrica oltre che a beneficio del settore dell'autotrasporto con il contenimento del costo dei carburanti.

Nello scenario appena descritto, occorre ricordare quanto sia importante per il Paese dare piena e completa attuazione al Piano Nazionale di Ripresa e resilienza (PNRR), avviando prioritariamente i numerosi progetti previsti mediante l'utilizzo efficace delle risorse a disposizione al fine di procedere agli investimenti da realizzare entro il 2026 nelle specifiche aree di intervento.

Tutto ciò premesso, si conferma anche per quest'anno la necessità di adottare, per la formulazione delle previsioni per il prossimo triennio, un approccio improntato a criteri di particolare prudenza nella predisposizione delle proposte, dando priorità all'utilizzo delle risorse già assegnate e limitando quanto più possibile le eventuali richieste incrementalmente degli stanziamenti disponibili a legislazione vigente, che dovranno, comunque, essere motivate dettagliatamente. È opportuno, inoltre, che nella formulazione delle proposte siano valutate possibili riallocazioni di risorse, nell'ambito del proprio bilancio, tra spese e interventi non più necessari ed esigenze ritenute fondamentali, anche in relazione ad una eventuale revisione degli obiettivi istituzionali.

Particolare attenzione andrà prestata all'integrazione del processo dell'attività di revisione della spesa nel ciclo di bilancio, come previsto dall'articolo 22-*bis* della legge n. 196 del 2009, il quale prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi entro il 31 maggio, siano definiti gli obiettivi di spesa di ciascun Ministero nell'ambito del contributo dello Stato alla definizione della manovra di finanza pubblica, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza. A tal proposito, a seguito di quanto previsto nel DEF 2022 e dell'emanazione del richiamato DPCM, potrà essere predisposta un'ulteriore comunicazione 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.

Si rammenta, inoltre, che dall'esercizio 2023 verranno meno le disposizioni previste dall'art. 4-*quater*, comma 1, lettera b), del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32 (cosiddetto "Sblocca cantieri"), prorogate a tutto il 2022 con l'articolo 15, comma 5, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, il quale, in relazione all'introduzione del nuovo concetto di impegno, per gli esercizi finanziari 2019, 2020, 2021 e 2022, ha previsto: i) la possibilità di effettuare riassegnazioni di entrate finalizzate per legge sui pertinenti capitoli in ciascuno degli anni del bilancio pluriennale; ii) l'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 30, comma 2, lett. b), della legge 196/2009 anche alle autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere permanente e a quelle annuali; iii) il prolungamento di un ulteriore anno dei termini di conservazione dei residui propri e dei residui di stanziamento per le spese in conto capitale. Nel formulare le previsioni si dovrà quindi tenere conto di tale circostanza e, in particolare, che dal 2023, per la spesa in conto capitale, tornano ad essere vigenti i termini di conservazione dei residui di cui al comma 3 dell'articolo 34-*bis* della legge n. 196 del 2009.

Nelle more della definitiva adozione delle azioni come unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione ai sensi del comma 8 dell'art. 25-*bis* della legge n. 196 del 2009, continueranno ad essere valutate le proposte di modifica dell'articolazione per azioni ai fini di una migliore specificazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato in base alla finalità della spesa con le modalità descritte nella Nota tecnica n. 1. Resta fermo, comunque, che l'articolazione delle unità di voto in

azioni riveste attualmente ancora carattere conoscitivo. In tale contesto, le azioni costituiscono le unità di riferimento per la definizione degli obiettivi nelle note integrative agli stati di previsione di ciascun Ministero, come meglio specificato all'articolo 21, comma 11, lettera a), della legge n. 196 del 2009, e successive modificazioni ed integrazioni.

Si ricorda che, in sede di formulazione delle previsioni, possono essere proposti, tramite la consueta procedura, aggiornamenti degli stanziamenti relativi a entrate di scopo con carattere di prevedibilità e monitorabilità, le quali, in precedenza, venivano riassegnate in corso di esercizio.

Si segnala inoltre, come meglio dettagliato più avanti al § 2.7 della presente circolare, che il piano dei conti integrato (art. 38-sexies della legge n. 196 del 2009) diventerà vigente a partire dall'esercizio 2023; conseguentemente la classificazione economica delle entrate e delle spese viene profondamente rivista e adottata nella nuova versione a partire dal bilancio di previsione 2023 al fine di garantire il migliore raccordo con il piano dei conti economico-patrimoniale.

Premesso quanto sopra, la presente circolare fornisce istruzioni alle Amministrazioni per la formulazione delle proposte relative alle previsioni di bilancio a legislazione vigente per l'anno 2023 e per il triennio 2023-2025 e definisce il calendario degli adempimenti da porre in essere relativamente ai documenti contabili, finanziari ed economici. Per un maggiore dettaglio in ordine a tempi e procedure, si fa rinvio alle Note tecniche allegate alla presente Circolare.

2. *La formazione delle previsioni a legislazione vigente 2023-2025*

2.1 *Previsioni della Sezione II del disegno di legge di bilancio*

Come è noto il disegno di legge di bilancio deve essere presentato alle Camere entro il 20 ottobre di ogni anno. Tuttavia, è necessario far presente che l'A.S. 2609, ora all'esame del Senato della Repubblica, modifica l'articolo 7 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, intervenendo sulla tempistica del ciclo della programmazione del bilancio nazionale e, in particolare, anticipando al 15 ottobre di ciascun anno il termine entro il quale il Governo deve presentare alle Camere il disegno di legge di bilancio e prevedendo che, in caso di mancata presentazione del disegno di legge di bilancio entro il termine previsto, il Presidente del Consiglio dei ministri riferisca tempestivamente alle Camere sulle cause che hanno determinato il mancato rispetto del medesimo termine. In considerazione di ciò, si sottolinea l'importanza che ciascuna Amministrazione faccia pervenire con congruo anticipo le proposte normative e contabili da inserire nel disegno di legge di bilancio al fine di permetterne l'esame e la valutazione nell'ambito delle attività di competenza di questo Ministero.

Con riferimento alla struttura del disegno di legge di bilancio si rammenta che lo stesso è composto da 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 (rifiinanziamenti, defianziamenti e riprogrammazioni di entrate e spese disposte da norme preesistenti).

Con la Nota tecnica n. 1 si forniscono indicazioni più dettagliate per la formulazione delle previsioni da riportare nella Sezione II del disegno di legge di bilancio sulla base della legislazione vigente e delle altre facoltà (rimodulazioni compensative verticali e orizzontali, ecc.) esercitabili anche in funzione del cronoprogramma dei pagamenti.

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

Inoltre, in conformità con la funzione programmatica di medio periodo del bilancio, le Amministrazioni dovranno formulare 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, qualora necessario con un orizzonte temporale anche oltre il triennio.

2.2 Criteri e facoltà per la formulazione delle proposte

2.2.1 Criteri generali

Pur rimandando alle specifiche indicazioni fornite nella Nota tecnica n. 1, si ricorda che le previsioni andranno formulate nel rispetto dei principi contabili generali contenuti nell'Allegato 1 della legge n. 196 del 2009. In particolare, si richiama l'attenzione delle Amministrazioni sui seguenti principi da osservare, oltre ovviamente a quello della competenza finanziaria modificato secondo il nuovo concetto di imputazione in bilancio in base all'esigibilità:

- il principio della **veridicità** (le previsioni devono essere basate sulla rigorosa valutazione dei flussi finanziari generati dalle operazioni che si svolgeranno nel periodo di riferimento, evitando le sottovalutazioni e le sopravvalutazioni e tenendo conto anche dei residui presunti provenienti dalla gestione dell'anno corrente e degli esercizi precedenti);
- il principio dell'**attendibilità** (le previsioni devono essere basate su analisi e stime ragionevoli, anche relativamente all'acquisizione e utilizzo delle risorse e alla confrontabilità tra strutture analoghe);
- i principi della **correttezza** e della **chiarezza** (è necessario il rispetto formale e sostanziale delle norme che disciplinano la redazione dei documenti contabili di programmazione e previsione e le informazioni fornite devono essere comprensibili ed espone in maniera sintetica e analitica, in modo da rendere possibile l'esame dei dati contabili e un'adeguata rappresentazione dell'attività svolta);
- il principio della **congruità** e quello della **coerenza** (le quantificazioni devono rispettare le finalità perseguite, attraverso la comparazione tra il bilancio di previsione e i risultati della gestione precedente e tra lo stato di attuazione dei programmi in corso e il cronoprogramma);
- il principio della **prudenza** (devono essere iscritte solo le entrate effettivamente realizzabili nel periodo considerato mentre le spese trovano un limite nelle risorse finanziarie iscritte in bilancio in relazione al piano finanziario dei pagamenti nel periodo di riferimento);

- il principio della **verificabilità** (si deve poter ricostruire attraverso l'esame delle informazioni disponibili, anche a livello documentale, il procedimento di valutazione che ha condotto alla formulazione delle previsioni).

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 e articolandole puntualmente per ciascuno degli anni del bilancio triennale 2023-2025 nonché per il successivo arco di tempo pluriennale.

In tale contesto potranno essere avanzate proposte di rimodulazione ai sensi dell'articolo 23, comma 3, lettera a), della citata legge n. 196 del 2009, per le quali si rinvia al paragrafo 3.2 della Nota tecnica n. 1. Resta ferma la possibilità di revisione delle proposte da parte del Ministero dell'economia e delle finanze al fine di assicurare la compatibilità delle stesse con gli obiettivi di finanza pubblica.

2.2.2 Criteri per migliorare la programmazione finanziaria a legislazione vigente: determinazione degli stanziamenti relativi a spese di particolare natura

Ai fini dell'aggiornamento delle previsioni di spesa per oneri inderogabili e fabbisogno, di cui, rispettivamente, alle lettere a) e c) del comma 5 dell'articolo 21 della legge n. 196 del 2009, si segnala innanzitutto la necessità, per le Amministrazioni che propongano richieste di aumento delle spese di fabbisogno rispetto a quelle autorizzate a legislazione vigente, di giustificare sempre le ragioni dell'incremento previsto, illustrando la richiesta in maniera più dettagliata nei casi in cui sui relativi capitoli di spesa si siano registrate, nell'anno precedente, significative economie a consuntivo; tali informazioni andrebbero riportate anche nella sezione II della nota integrativa (criteri di formulazione delle previsioni). In assenza di un'adeguata motivazione a sostegno, le proposte in questione non potranno essere assentite.

Per le spese di fabbisogno, l'analisi volta alla formulazione delle proposte non dovrà essere limitata alla valutazione di eventuali richieste di incremento dello stanziamento, ma dovrà essere ampliata anche alla verifica del mantenimento in bilancio di tutto o parte dello stanziamento in relazione alle effettive esigenze di programmazione e capacità di impegno delle risorse, anche tenuto conto dell'attività sopra accennata di cui all'articolo 22-bis della legge n. 196 del 2009.

Allo scopo di agevolare le Amministrazioni nella formulazione delle proposte relative alle spese di fabbisogno per il funzionamento delle strutture, l'Ispettorato generale del bilancio renderà disponibili ai referenti delle Amministrazioni centrali, sul sistema InIt - contabilità economica analitica, nella sezione "Supporto programmazione finanziaria – Dati di consuntivo 2021", una serie di tabelle che espongono i costi degli acquisti di beni e servizi, godimento di beni terzi e oneri diversi di gestione, dettagliati per i diversi livelli del Piano dei conti; ciò consentirà un'analisi più approfondita e mirata dei fabbisogni necessari all'acquisto di beni e servizi e la determinazione di stanziamenti calibrati sulle effettive esigenze.

Le Amministrazioni dovranno, inoltre, aggiornare la quantificazione della spesa afferente alle varie tipologie di **oneri inderogabili**, tenendo conto dei parametri che ne regolano l'evoluzione e svolgendo,

quindi, un ruolo attivo nella rideterminazione degli stanziamenti. Le previsioni per gli oneri inderogabili dovranno pertanto essere basate sul monitoraggio dell'andamento delle determinanti della spesa e su una stima realistica del loro sviluppo nel prossimo triennio e nel successivo arco di tempo pluriennale, dettagliata in maniera analitica con riferimento all'andamento delle variabili collegate ai soggetti beneficiari e all'utenza di riferimento, riportando nella documentazione allegata alle proposte, qualora possibile, le ipotesi sottostanti le stime e ogni altro elemento utile per la verifica delle quantificazioni. Le Amministrazioni potranno eventualmente ipotizzare - ove possibile in via amministrativa - una modifica dei parametri che determinano la spesa al fine del contenimento della stessa.

A tal fine, come specificato nella Nota tecnica n. 1, le amministrazioni dovranno procedere nel modo seguente:

- per i capitoli di spesa appartenenti alle categorie economiche “1-Redditi da lavoro dipendente”, “3-Imposte pagate sulla produzione”, “8-Risorse proprie Unione europea” e appartenenti alla missione di spesa “34-Debito pubblico”, come gli scorsi anni le amministrazioni potranno inserire le proposte contabili nelle schede con le usuali funzionalità, ferma restando la necessità di precisare nelle relative note le informazioni di cui sopra;
- per tutti gli altri capitoli di spesa di oneri inderogabili resta preclusa la possibilità di inserire nella scheda valori contabili e le eventuali proposte andranno inserite per esteso nel campo note. Tali schede saranno da firmare e validare come tutte le altre. Le proposte così formulate saranno valutate dall'UCB ed eventualmente saranno effettuati i relativi inserimenti di dati contabili nel sistema informativo a cura dei medesimi Uffici, previo assenso dell'IGB da formalizzare anche a mezzo mail.

In ogni caso, le Amministrazioni sono chiamate a giustificare puntualmente le previsioni per le spese relative agli oneri inderogabili (ad eccezione delle spese del personale, per le quali i criteri per la quantificazione verranno descritti in apposito paragrafo della nota tecnica n.1).

Per quanto riguarda le leggi di spesa che autorizzano l'iscrizione in bilancio di **contributi pluriennali** ai sensi dell'articolo 30, comma 3, lettera a), della legge n. 196 del 2009, che sono utilizzati per stipulare mutui con istituti di credito il cui onere di ammortamento è posto a carico dello Stato, si rammenta la necessità che le Amministrazioni che erogano il contributo comunichino al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato il piano di ammortamento del mutuo con distinta indicazione della quota capitale e della quota interessi o, in alternativa, qualora siano intervenute variazioni rispetto al piano originario, l'eventuale rimodulazione del profilo temporale e finanziario dei mutui da attivare. In ogni caso, in sede di previsione, per i mutui già attivati, si rende necessario iscrivere il contributo ripartendolo tra le spese per interessi passivi e quelle per il rimborso di passività finanziarie. Pertanto, le Amministrazioni dovranno effettuare la ricognizione dei mutui in essere, al fine di allineare tali spese ai reali fabbisogni in relazione ai rispettivi piani di ammortamento.

2.2.3 Revisione della rappresentatività della struttura del bilancio

Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 21, comma 2-ter, della legge n. 196 del 2009, con il disegno di legge di bilancio viene annualmente effettuata la revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e delle relative autorizzazioni legislative, anche ai fini dell'attribuzione dei programmi medesimi a ciascuna Amministrazione sulla base delle rispettive competenze. Pertanto, si segnala la necessità che le Amministrazioni verifichino e/o segnalino l'eventuale sussistenza di criticità in termini di rappresentatività delle rispettive strutture per programmi e delle loro articolazioni in azioni, anche al fine di valutare eventuali spostamenti di risorse tra le diverse Amministrazioni coinvolte nella gestione delle politiche di settore.

A tale riguardo, si richiama l'attenzione sulla progressiva evoluzione delle politiche sottostanti i programmi e sulle riorganizzazioni intervenute nei Ministeri, che hanno comportato modifiche sia della struttura per missioni, programmi e azioni, sia nell'attribuzione di alcuni programmi ai Ministeri competenti, al fine di garantire la migliore articolazione del bilancio. Utili elementi al riguardo potranno essere desunti, come di consueto, dalla nota metodologica per le azioni, relativa alla legge di bilancio 2016-2018, reperibile in allegato alla Circolare RGS n. 20 del 23 giugno 2016 (http://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/CIRCOLARI/2016/20/Nota_metodologica_per_Azioni_2016-2018).

2.3 Applicazione della riforma del bilancio dello Stato

Come è noto, con la riforma della legge di bilancio si deve porre maggiore attenzione alla “fase di cassa” cioè al momento in cui le risorse sono effettivamente incassate ed erogate dallo Stato piuttosto che al momento in cui sorge un'obbligazione attiva o passiva.

L'attenzione sulla previsione dei flussi di cassa e sulle risorse finanziarie necessarie a colmare gli squilibri tra incassi e pagamenti è finalizzata alla riduzione del fenomeno dei residui attivi e passivi nonché ad un miglior controllo degli andamenti di finanza pubblica, con particolare attenzione al fabbisogno e al debito pubblico.

In tale direzione, la modifica della nozione di impegno di spesa prevede l'obbligo di individuazione puntuale degli elementi essenziali dell'impegno (la ragione del debito, l'importo da pagare, le previste scadenze di pagamento e il soggetto creditore) che costituiscono i presupposti per l'adozione del relativo provvedimento e la sua contabilizzazione in bilancio in funzione della scadenza prevista per il pagamento dell'obbligazione. È necessario, quindi, che le Amministrazioni, nel determinare gli stanziamenti da iscrivere in bilancio, sia in termini di competenza che di cassa, tengano conto in maniera puntuale dell'esercizio finanziario in cui l'obbligazione verrà a scadenza sulla base della pianificazione della spesa.

Anche per il 2023, occorrerà prendere in considerazione i principi introdotti con la riforma, con particolare riferimento ai seguenti aspetti:

- 1) 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. In particolare, la

disponibilità delle risorse finanziarie - ferma restando la sussistenza di quella in termini di competenza per l'intero arco temporale previsto nell'impegno pluriennale - deve essere assicurata, in termini di cassa, almeno per il primo anno di imputazione in bilancio sin dal momento dell'assunzione dell'impegno e, per gli anni successivi, garantendo il rispetto del piano finanziario dei pagamenti anche mediante l'utilizzo degli strumenti di flessibilità stabiliti dalla legislazione vigente in fase gestionale o in sede di formazione del disegno di legge di bilancio. Al riguardo, giova richiamare quanto dispone la circolare RGS n. 29 del 2019, cui si rinvia, in materia di impegni di spesa per trasferimenti ad amministrazioni pubbliche. In fase di previsione, la disponibilità di cassa va valutata rispetto alla prevista massa spendibile, tenendo conto del presumibile smaltimento pluriennale dei residui, e deve essere quindi assicurata in tutti gli anni compresi nel bilancio pluriennale;

- 2) tenere conto delle norme in materia di impegno e pagamento inerenti alla gestione della spesa effettuata dalle Amministrazioni tramite funzionari o commissari delegati, comunque denominati. Con l'introduzione - nel nuovo comma 2-bis dell'articolo 34 della legge n. 196 del 2009 - del concetto di "impegno di spesa delegata" si è inteso declinare, con riferimento a tale modalità di gestione della spesa, il nuovo concetto di impegno che, come noto, per la spesa sostenuta dagli ordinatori primari, è disciplinato dalle disposizioni del comma 2 del medesimo articolo 34. In particolare, in base al comma 2-bis, "gli impegni di spesa delegata sono assunti dall'Amministrazione nei limiti dello stanziamento, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni assunte o programmate dai funzionari delegati sono esigibili, sulla base di un programma di spesa, opportunamente documentato, comunicato dai medesimi funzionari delegati e commisurato all'effettivo fabbisogno degli stessi". La predisposizione dei programmi di spesa da parte dei funzionari delegati, ancorché non sia da considerarsi vincolante ai fini della predisposizione del cronoprogramma e della successiva assunzione degli impegni da parte dell'Amministrazione, è volta a fornire alla stessa le informazioni circa l'effettiva esigibilità delle obbligazioni sottostanti. Si ritiene pertanto necessario che, nella fase di predisposizione del bilancio di previsione, l'Amministrazione tenga conto dei programmi di spesa predisposti dai funzionari delegati per il periodo di riferimento e ne incentivi la predisposizione e l'aggiornamento in modo da rendere possibile una formulazione delle proposte basata sul fabbisogno di spesa previsto, anche in termini di cassa. Nel rinviare alla circolare RGS n. 21 del 2018 per maggiori indicazioni in merito alla spesa delegata, si rammenta che l'introduzione della disciplina in esame ha effetti in termini di residui passivi; in particolare, dall'impegno di spesa delegata possono scaturire i "residui di spesa delegata" in relazione agli importi degli ordini di accreditamento non interamente utilizzati entro il termine di chiusura dell'esercizio. Tali residui seguono comunque la medesima disciplina contabile dei residui relativi alla spesa diretta, ad esempio per quanto riguarda i termini di conservazione;

- 3) tenere conto della modifica delle norme riguardanti le assegnazioni dei fondi agli Uffici periferici con l'abrogazione della legge 17 agosto 1960, n. 908. L'articolo 34-*quater* della legge n. 196 del 2009 estende la possibilità per le Amministrazioni centrali di provvedere alla assegnazione ai propri Uffici periferici di fondi da gestire secondo le modalità proprie degli ordinatori primari di spesa, prevedendo che ciò possa avvenire sia per l'esercizio delle funzioni ad essi attribuite da specifiche disposizioni di legge o regolamento, sia per l'espletamento delle attività rimesse agli stessi dagli Uffici centrali.

Lo strumento messo a disposizione delle Amministrazioni per programmare più correttamente gli impegni (oltre che i pagamenti) in ciascun anno e, quindi, anche di ausilio alle proposte di stanziamenti di competenza e cassa, è il piano finanziario dei pagamenti (**cronoprogramma**). L'utilizzo corretto di tale strumento consentirà di programmare al meglio i flussi finanziari in modo da consentire l'impegno delle somme ai sensi della richiamata normativa contabile.

Quanto alle entrate, si evidenzia che l'adozione della nuova nozione contabile di accertamento qualificato, in base alla quale si prevede l'avvicinamento dell'accertamento alla fase della riscossione, prenderà avvio con il completamento delle modifiche normative e con l'adeguamento del sistema informativo delle entrate. A seguito della sperimentazione, come disciplinata dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 25 maggio 2018, è stato, infatti, predisposto l'aggiornamento del Titolo VI, relativo alle entrate, del R.D. 23 maggio 1924, n. 827 (Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato), al fine di adeguare la normativa contabile alla nuova competenza finanziaria. Coerentemente, nell'ambito delle attività di sviluppo del nuovo sistema informativo InIt (cfr. https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/e_government/amministrazioni_centrali/inIt/index.html), sono stati definiti gli opportuni interventi tecnici al fine di consentire la rilevazione, anche nei sistemi gestionali dell'agente della riscossione, dell'accertamento qualificato. Pertanto, modifiche alle modalità di predisposizione delle previsioni di entrata saranno introdotte al termine delle attività sopradette e con l'avvio del nuovo sistema informativo anche per la gestione delle entrate del bilancio dello Stato in contabilità finanziaria.

2.3.1 Il ruolo della cassa e il piano finanziario dei pagamenti

Per le proposte di cassa in fase di formazione del bilancio di previsione vi è l'obbligo, per i responsabili della gestione dei programmi, della predisposizione del piano finanziario dei pagamenti che tenga conto del concetto di impegno contabile ad esigibilità (IPE), in relazione al quale l'imputazione dell'impegno avviene nell'anno in cui è previsto il pagamento e quindi in funzione all'esigibilità dell'obbligazione (a scadenza).

L'Amministrazione, quindi, deve avanzare per il bilancio pluriennale richieste di cassa coerenti con la previsione di smaltimento dei residui passivi presunti (anche con riferimento a quelli di nuova formazione) e con la previsione di pagamento della competenza iscritta in bilancio per i suddetti anni.

Un efficace ed efficiente utilizzo delle risorse di cassa a disposizione dell'Amministrazione non può prescindere da una adeguata capacità di coordinamento tra le varie strutture ministeriali volta a garantire la tempestiva individuazione e messa a disposizione delle risorse occorrenti per i pagamenti.

Anche per quanto riguarda le eventuali **proposte di rimodulazione** delle dotazioni finanziarie ai sensi dell'articolo 23, comma 3, lettera a), della legge n. 196 del 2009, in via compensativa all'interno di ciascuno stato di previsione e il ricorso alla flessibilità per l'adeguamento delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti, è necessaria un'adeguata motivazione, anche quando si sostanzino in una mera rimodulazione in avanti dei fattori legislativi, fornendo le ragioni della variazione per ciascun anno, in modo particolare quando si tratti di una riduzione.

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

Con riferimento alle autorizzazioni di spesa pluriennali in conto capitale non a carattere permanente, restano confermate anche per l'anno 2023 le facoltà riconosciute all'Amministrazione¹ di disporre delle somme non impegnate a chiusura dell'esercizio, appositamente individuate, per reiscriverle con il disegno di legge di bilancio nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto riportato nel piano finanziario dei pagamenti, anche per gli eventuali residui di stanziamento.

Va sottolineato, come già accennato nelle Premesse della presente circolare, che a partire dall'esercizio 2023 cessa di avere effetto l'art. 4-*quater*, comma 1, lettera c), del decreto-legge n. 32 del 2019 (come modificata dal DL 77 del 2021 che ha prorogato di un anno la disposizione), il quale ha disposto che la facoltà in parola si applicava, in via sperimentale, per gli esercizi finanziari 2019, 2020, 2021 e 2022, anche alle autorizzazioni di spesa in conto capitale annuali ed a quelle pluriennali a carattere permanente. Di conseguenza, dall'esercizio 2023, le autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale, per le quali è possibile esercitare la menzionata facoltà di reiscrizione negli esercizi successivi delle somme non impegnate (ex art. 30, comma 2, lettera b, della legge n. 196 del 2009), tornano ad essere esclusivamente quelle oggetto di rilevazione per la stesura della Nota Illustrativa sulle leggi pluriennali di carattere non permanente allegata alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, di cui all'art. 10-*bis* della legge n. 196 del 2009.

Tuttavia, poiché in fase di disegno di legge di bilancio tale facoltà potrà essere esercitata solo qualora in sede di consuntivazione dell'esercizio 2021 (anno per il quale il citato art. 4-*quater*, comma 1, lettera c) del DL 32/2019 è vigente) sia stata manifestata la volontà di esercitare la facoltà stessa, indicando le

¹ In base a quanto segnalato con le circolari RGS n. 9 e n. 15 del 2017.

specifiche autorizzazioni su cui applicarla negli appositi allegati al DAR (cfr. circolare RGS n. 4 del 29 gennaio 2021 “Accertamento residui passivi di bilancio e residui passivi perenti alla chiusura dell’esercizio finanziario 2020”), con il disegno di legge di bilancio 2023-2025 potranno essere reiscritte in bilancio le somme indicate nei DAR anche con riferimento alle autorizzazioni pluriennali in conto capitale a carattere permanente e a quelle annuali.

Pertanto, con il disegno di legge di bilancio 2023-2025, le Amministrazioni potranno esercitare tale facoltà a valere sulle risorse all’uopo identificate dalle stesse in sede di Rendiconto 2021. A tal fine è disponibile sul SICOGE una apposita funzione, rinviando per maggiori dettagli al paragrafo 3.1 della Nota tecnica n. 1.

2.3.3 Riaccertamento annuale residui passivi perenti e iscrizione in bilancio

Restano inalterate le procedure per 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, secondo le indicazioni fornite dalla citata circolare RGS n. 8 del 2022, determinando l’eliminazione dei residui passivi perenti non più dovuti, considerati economie patrimoniali ai sensi dell’art. 34-ter della legge n. 196 del 2009 e riportati in apposito allegato al Rendiconto 2021.

In esito a tale riaccertamento, a partire dal 2023, con il disegno di legge di bilancio le risorse relative all’ammontare dei residui perenti eliminati potranno essere iscritte, su base pluriennale, in appositi fondi da ripartire iscritti negli stati di previsione delle Amministrazioni interessate, previa valutazione da parte del Ministero dell’economia e delle finanze del relativo impatto sui conti pubblici, compatibilmente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica e tenendo conto della natura delle partite debitorie cancellate.

In relazione agli esiti del riaccertamento in parola, quali risultano dal Rendiconto 2021 e tenuto conto degli obiettivi di finanza pubblica, l’Ispettorato generale del bilancio quantificherà l’alimentazione dei suddetti fondi da ripartire.

2.3.4 La flessibilità in fase di formazione del bilancio per effetto della riforma

Viene confermata per il 2023, sulla base delle indicazioni della circolare RGS n. 30 del 2016, la flessibilità a disposizione delle Amministrazioni prevista dall’articolo 23, comma 3, lettera a), della legge n. 196 del 2009.

In particolare, oltre alla già citata facoltà di rimodulazione per effetto delle modifiche nella gestione dei residui, ferma restando la preclusione dell’utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti, si prevede per ciascun Ministero la possibilità:

- di rimodulare in via compensativa, anche tra Missioni di spesa diverse, le dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente, relative ai fattori

- legislativi, di cui all'articolo 21, comma 5, lettera b) (c.d. rimodulazioni verticali);
- di rimodulare, nell'arco del bilancio pluriennale, in termini di competenza e cassa le dotazioni finanziarie delle autorizzazioni di spesa in relazione a quanto previsto nel cronoprogramma dei pagamenti, ivi incluse le dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale rimodulate ai sensi dell'articolo 30, comma 2, lettera a) – limitatamente al solo triennio di riferimento del bilancio di previsione per la fattispecie particolare delle autorizzazioni pluriennali di spesa in conto capitale a carattere permanente e fermo restando l'ammontare della spesa complessiva autorizzata dalla legislazione vigente (c.d. rimodulazioni orizzontali).

Per maggiori dettagli sull'esercizio di tali facoltà si rinvia al paragrafo 3 della Nota tecnica n. 1.

2.4 Riorganizzazioni strutture dei Ministeri

Nel caso in cui i provvedimenti di riorganizzazione da adottare in attuazione di disposizioni normative vigenti non siano stati perfezionati alla data di presentazione delle proposte, le Amministrazioni interessate dovranno inviare all'Ispettorato generale del bilancio, entro la data del 15 luglio p.v., appositi prospetti che mettano in relazione la struttura organizzativa preesistente con la nuova derivante dai processi di riorganizzazione in corso con le corrispondenti missioni, programmi e azioni del bilancio dello Stato, fatte salve eventuali modifiche che dovranno essere successivamente segnalate al perfezionamento dei predetti provvedimenti.

In via generale, si ricorda che ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 196 del 2009 la significatività dei programmi del bilancio e l'affidamento di ciascun programma di spesa a un unico centro di responsabilità amministrativa costituiscono criteri di riferimento per i processi di riorganizzazione delle amministrazioni.

2.5 Spese di personale

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

2.6 Proposte di previsioni per le entrate e aggiornamento delle entrate "stabilizzate"

Per quanto riguarda le **entrate**, le proposte di previsioni per il triennio 2023-2025 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.

Come già evidenziato, l'introduzione dell'accertamento qualificato non determina modifiche ai criteri di elaborazione delle previsioni di entrata per il triennio 2023-2025. L'esercizio finanziario a decorrere dal quale la nuova nozione contabile diviene efficace ai fini della predisposizione del bilancio di previsione è,

infatti, da definirsi, al termine delle attività già evidenziate nel precedente paragrafo 2.3, come emerse nel corso della sperimentazione, mediante apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, secondo quanto disciplinato dall'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo n. 29 del 2018.

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 all'evoluzione dei cespiti tributari dovranno essere precisate secondo le indicazioni riportate nella Nota tecnica n. 1, paragrafo 2.2.

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, paragrafo 2.2.

Allo stato di previsione dell'entrata viene, altresì, allegato un rapporto annuale sulle spese fiscali, predisposto da una apposita Commissione istituita con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 28 aprile 2016, in cui sono elencate le forme di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero di regime di favore derivanti da disposizioni normative vigenti, con indicazione della relativa descrizione e della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, della quantificazione degli effetti finanziari, secondo quanto disposto dall'articolo 21, comma 11-bis, della legge n. 196 del 2009.

Per quanto riguarda le **entrate di scopo finalizzate per legge da iscrivere in bilancio già in fase di previsione**, come di consueto occorrerà aggiornare gli importi degli stanziamenti già iscritti in bilancio attraverso la procedura di "stabilizzazione", che potrebbero non risultare in linea con il regolare andamento delle entrate.

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. 18 del 20 aprile 2022 riguardante "Assestamento del bilancio di previsione e Budget rivisto per l'anno finanziario 2022".

Su tali aspetti si fa peraltro rinvio, per maggiori dettagli, anche alla circolare RGS n. 5 del 19 gennaio 2022, concernente "Inclusione nelle previsioni di bilancio per il triennio 2022-2024 degli stanziamenti finanziati con la riassegnazione di alcune entrate di scopo", rammentando in particolare che la stabilizzazione non costituisce un'autorizzazione di spesa in via permanente e che le proposte verranno valutate anche in considerazione della effettiva spendibilità delle somme in corso d'anno.

2.7 Nuova classificazione economica delle entrate e delle spese e piano dei conti integrato

La natura economica delle entrate e delle spese del Bilancio dello Stato è rappresentata mediante la **classificazione economica** strutturata secondo i requisiti definiti dall'art. 25 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, il quale stabilisce, tra le altre cose, che le entrate e le spese siano ripartite in Titoli.

A partire dal Bilancio di previsione per l'anno 2023 e per il triennio 2023-2025, la classificazione economica è oggetto di una profonda revisione.

Tale revisione, operata dalla Ragioneria generale dello Stato, trova fondamento in due principali ordini di motivi.

In primo luogo, la classificazione economica è stata rivista in considerazione del fatto che con la fine dell'esercizio 2022 si conclude la sperimentazione del piano dei conti integrato di cui all'art. 38-sexies della citata legge n. 196 del 2009. La legge di contabilità e finanza pubblica prevede, infatti, che al termine della sperimentazione, nell'ambito della gestione sia adottata, a fini conoscitivi, la contabilità economico-patrimoniale in affiancamento alla contabilità finanziaria (art. 38-bis, comma 1, legge n. 196 del 2009), mediante l'impiego di un **piano dei conti integrato** (art. 38-ter), che assicuri l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni contabili di natura finanziaria con quelle di natura economica e patrimoniale. Il piano dei conti è **stato** adottato con il [DPR 12 novembre 2018, n. 140](#) (GU Serie Generale n.299 del 27 dicembre 2018) ed è stato aggiornato, per quanto riguarda i conti economici e patrimoniali, con il [Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze del 13 novembre 2020](#), pubblicato nella G.U. n. 4 del 7 gennaio 2021. La **sperimentazione** (Art. 38-sexies), avviata nel 2019, è stata disciplinata dal [Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 21 febbraio 2019](#) e da numerose Circolari emanate dalla Ragioneria Generale dello Stato; inizialmente stabilita su base triennale, è stata poi prolungata di un anno dall'articolo 15, comma 6 del [Decreto-Legge 31 maggio 2021, n. 77](#), convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, e si concluderà quindi il prossimo **31 dicembre 2022**.

Dal 2023, quindi, le scritture di contabilità integrata e di contabilità economico-patrimoniale cesseranno di assumere carattere sperimentale.

L'avvenuto aggiornamento del piano dei conti, anche a seguito degli esiti dei primi due anni di sperimentazione², e la ormai prossima conclusione della sperimentazione hanno dunque reso necessaria una revisione della classificazione economica delle entrate e delle spese al fine di garantire il massimo raccordo con il piano dei conti stesso ed assicurare, quindi, una migliore integrazione tra le scritture di contabilità finanziaria e quelle di contabilità economico-patrimoniale.

La revisione della classificazione economica delle entrate e delle spese trova ulteriore fondamento nel programma InIt della Ragioneria Generale dello Stato, finalizzato a rendere disponibile alle amministrazioni pubbliche un unico sistema informatico integrato di tipo ERP (*Enterprise Resource Planning*) a supporto dei processi contabili. Il nuovo sistema unico integrato sostituirà i molteplici applicativi

² Cfr. le relazioni sul primo e sul secondo anno di sperimentazione ai sensi dell'articolo 6 del DM 13/11/2020 pubblicata nella sezione del sito web RGS, dedicato alla [Contabilità Integrata](#).

attualmente messi a disposizione dalla RGS, a supporto dei diversi processi contabili, in modo graduale e progressivo.

Le caratteristiche, la struttura e le tempistiche del Programma InIt, che coinvolge in una prima fase le Amministrazioni centrali dello Stato, sono state descritte in diverse Circolari, tra le quali di particolare rilievo la [Circolare RGS del 19 marzo 2021, n. 9](#) e relativi allegati tecnici, alla quale si rinvia. Alla data odierna, sono già state rilasciate funzionalità di sistema riguardanti **la contabilità economico-patrimoniale, la contabilità economica analitica per centri di costo** (c.d. Rilascio 1 del sistema) e la **gestione fisica e contabile dei beni** (Rilascio 2, per il quale si rinvia alla [Circolare RGS del 25 ottobre 2021, n. 23](#) e alla successiva [Circolare RGS del 25 gennaio 2022, n. 7](#)). Nel corso dei prossimi anni saranno gradualmente rilasciate le funzionalità relative alla contabilità finanziaria sotto il profilo della gestione e formazione del bilancio (Rilascio 3) e quelle relative al Rendiconto generale dello Stato (finanziario e patrimoniale) e ai funzionari delegati (Rilascio 4).

All'interno del nuovo sistema la nuova classificazione economica delle entrate e quella delle spese svolgono un triplice ruolo:

- guidano la scelta dei conti del piano dei conti economico-patrimoniale per gli operatori che registrano documenti di costo (fatture passive e altri documenti), in coerenza con la natura economica degli stanziamenti del bilancio;
- permettono al sistema InIt di generare scritture automatiche di contabilità economico-patrimoniale per alcune spese non correlate a documenti contabili (es. spese per trasferimenti e del debito pubblico) e per la maggior parte delle scritture di entrata;
- in prospettiva, consentiranno una rappresentazione di entrate e spese del Bilancio di previsione, del Bilancio assestato e del Rendiconto generale dello Stato coerente e raccordabile con il piano dei conti economico-patrimoniale e con i valori che saranno rappresentati nei futuri schemi di Conto economico e Stato Patrimoniale.

Rinviando alla Nota Tecnica n. 1. per maggiori dettagli sulla nuova classificazione economica, qui ci si limita a segnalare i principali cambiamenti.

Per quanto riguarda l'Entrata:

- è stata operata una riorganizzazione dei contenuti delle categorie: limitate nei Titoli I, III e IV, più profonde nel Titolo II (cfr. la Nota Tecnica n. 1 e la relativa appendice);
- la classificazione si articola nelle seguenti voci gerarchicamente ordinate Titolo, Categoria, Tipologia, Provento.

Per quanto riguarda la Spesa le principali novità sono:

- la presenza di due nuove categorie - la n. 13 e la n. 27 - rispettivamente destinate ad accogliere i "fondi da ripartire", attualmente classificati nelle categorie 12 (altre spese correnti) e 26 (altre spese in conto capitale);
- l'abolizione del quarto e quinto livello della classificazione (CE4 e CE5) che portano quindi la spesa ad essere ripartita secondo le seguenti voci gerarchicamente ordinate: Titolo, Categoria, CE2, CE3;
- rispetto all'attuale classificazione, la maggior parte dei cambiamenti sono effettuati a livello di CE2 e CE3 per assicurare il migliore raccordo con il piano dei conti economico-patrimoniale.

Per quanto riguarda sia l'Entrata, sia la Spesa, perdono di significato economico le categorie attualmente dedicate agli ammortamenti (rispettivamente categoria 14 per l'Entrata e 11 per la Spesa) che, a partire dall'esercizio 2023, con il termine della sperimentazione di cui sopra, saranno quantificati nell'ambito della contabilità economico-patrimoniale. Conseguentemente, nel Bilancio 2023 le suddette categorie presenteranno valori pari a zero.

Si sottolinea, infine, che l'introduzione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale ha una valenza strategica tale che nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, tra le riforme cosiddette abilitanti, è prevista la riforma "Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual". L'obiettivo della riforma è proprio quello di implementare un sistema di contabilità basato sul principio accrual unico per il settore pubblico, in linea con il percorso delineato a livello internazionale ed europeo per la definizione di principi e standard contabili nelle pubbliche amministrazioni (IPSAS/EPAS) e in attuazione della Direttiva 2011/85/UE del Consiglio.

In considerazione di quanto sopra rappresentato e alla luce della cospicua normativa in materia, al fine di far fronte alle numerose attività che ne conseguono, si invitano codeste Amministrazioni a potenziare, in termini di risorse umane, le strutture coinvolte nei processi relativi alla contabilità economica analitica ed economico-patrimoniale.

2.8 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 dei documenti di bilancio nei tempi previsti per la presentazione dalla normativa vigente:

19 maggio: 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 6 al 16 settembre. Per maggiori dettagli si rinvia alle Note tecniche n. 1 e n. 3.

13 giugno: termine ultimo per l'inserimento a SicoGE 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);

23 giugno: 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.

2.9 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 Note integrative agli stati di previsione della spesa per il triennio 2023-2025 sono elaborate per Missioni, Programmi e azioni. Per ciascuna azione sono esposte le risorse finanziarie per il triennio, articolate secondo le 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).

Giova ricordare che le Amministrazioni dovranno formulare gli obiettivi in chiara relazione con le azioni del programma, tenendo conto che essi devono essere attinenti alla realizzazione e alle 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 un'azione può essere associato un solo obiettivo.

Va, altresì, segnalato che, nella fase di previsione, in conseguenza del rafforzamento del ruolo della cassa di cui al decreto legislativo n. 93 del 2016, le Note Integrative comprendono 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, incluso 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", gli indicatori di risultato sono forniti dall'Ufficio per il Programma di Governo (UPG) della Presidenza del Consiglio dei Ministri finalizzato, sulla base del protocollo d'Intesa del 2016 con il Dipartimento della Ragioneria generale

dello Stato - Ispettorato Generale del Bilancio (https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit-i/Bilancio_di_previsione/Note_integrative/Direttive-/Protocollo_integrato_dintesa.pdf), a favorire una maggiore integrazione tra ciclo del bilancio e ciclo di programmazione strategica; al riguardo, si rinvia alle indicazioni di dettaglio contenute nella Nota tecnica n. 2.

Dall'11 luglio 2022 le Amministrazioni procederanno alla predisposizione della Nota integrativa a partire dalla definizione degli obiettivi e degli indicatori, e successivamente, il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale del bilancio, provvederà a rendere disponibili i dati finanziari provvisori del DLB 2023-2025, dandone evidenza tramite comunicazione sul portale.

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.

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

2.10 Budget dei costi

L'articolo 21, comma 11, lettera f) della legge n. 196 del 2009 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.

Il disegno di legge di bilancio, in applicazione della legge n. 163 del 4 agosto 2016, contiene, oltre alle previsioni di spesa a legislazione vigente, anche gli effetti della manovra di finanza pubblica, pertanto, le stime di costo per il triennio 2023-2025 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.

Per quanto sopra riportato, il processo per la formulazione del Budget a Disegno di Legge di bilancio prevede che le Amministrazioni:

- inseriscano le previsioni degli anni persona, di costo, degli investimenti e la riconciliazione in coerenza con gli stanziamenti a legislazione vigente;
- aggiornino, prima della presentazione alle Camere del Disegno di legge di bilancio, le previsioni di costo inserite e provvedano alla relativa riconciliazione con i dati finanziari in considerazione delle disposizioni della manovra.

Il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato ha avviato nel 2020 un vasto programma di innovazione digitale, denominato InIt, finalizzato alla realizzazione di un unico sistema informatico integrato a supporto dei processi amministrativo-contabili, in coerenza con le recenti riforme della contabilità pubblica, concepito secondo la logica di tipo ERP (Enterprise Resource Planning). Con la Circolare n. 1/2021 viene stabilito il passaggio di tutte le registrazioni di contabilità economico-patrimoniale ed analitica sul nuovo sistema InIt. Pertanto, anche le previsioni economiche 2023-2025 saranno effettuate dalle Amministrazioni attraverso il modulo InIt di contabilità economica analitica, seppure con un'interfaccia modificata rispetto alle previsioni 2022-2024, come meglio specificato nella nota tecnica n. 3.

Le previsioni economiche, inoltre, saranno formulate avendo come riferimento le strutture organizzative esistenti al momento dell'ultima rilevazione dell'anno 2022; si invitano, pertanto, le Amministrazioni che sono oggetto di provvedimenti di riorganizzazione, a concordare tempestivamente con l'Ispettorato generale del bilancio le modifiche alle strutture contabili da utilizzare per la previsione dei costi 2023-2025.

Come per le precedenti rilevazioni, l'inserimento delle previsioni quantitative del personale è effettuato un'unica volta sul modulo InIt di contabilità economica analitica 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), pur tenendo conto di quanto specificato nelle successive note tecniche n. 1 e n. 3.

A partire dal **16 giugno 2022**, le Amministrazioni procederanno, sul sistema InIt, all'inserimento dei dati quantitativi del personale e, successivamente, all'inserimento dei costi del triennio di riferimento. Dopo l'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 dopo l'acquisizione dei dati finanziari definitivi.

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

In seguito all'approvazione parlamentare della Legge di Bilancio 2023-2025, le Amministrazioni procederanno all'aggiornamento delle previsioni del Budget economico a Disegno di legge di bilancio e della relativa riconciliazione secondo le modalità e le tempistiche riportate nella nota tecnica n. 3.

2.11 Disposizioni della legge 196/2009 di recepimento della direttiva 2011/85/UE: interpretazioni autentiche

Alla luce degli elementi informativi richiesti dalla Commissione europea sul recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 2011/85/UE, di cui si è dato conto nell'ambito del Rapporto sullo

stato di attuazione della Riforma della contabilità e finanza pubblica (paragrafo I.4) allegato al Documento di economia e finanza 2021, si ribadiscono, di seguito, le specifiche interpretative delle disposizioni di interesse contenute nella legge 196 del 2009.

1. Articolo 10-*bis*, comma 1: la disposizione individua i contenuti della Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza (NADEF). Essendo la NADEF il documento con cui si aggiornano i contenuti del Documento di economia e finanza (DEF), tale aggiornamento è da intendersi riferito anche al confronto con le previsioni macroeconomiche e di bilancio della Commissione e alle analisi di sensitività disposti al comma 2, rispettivamente alle lettere c-*bis*) e i), dell'articolo 10 della legge 196/2009. Vale quindi anche per la NADEF quanto previsto all'articolo 4, commi 1 e 4, della direttiva 2011/85/UE.
2. Articolo 10, comma 2, lettera h): la disposizione stabilisce che nella prima sezione del DEF siano riportate, fra l'altro, le previsioni di finanza pubblica di lungo periodo e gli interventi che si intende adottare per garantirne la sostenibilità. Tale previsione normativa si deve intendere come pienamente corrispondente a quanto disposto dall'articolo 9, comma 2, lettera d) della direttiva 2011/85/UE, quindi inclusiva anche della valutazione dell'impatto delle politiche previste sulla sostenibilità delle finanze pubbliche.
3. Articolo 31-*bis*: quanto riportato all'articolo 31-*bis* in materia di fondi che non rientrano nei bilanci ordinari è da intendersi come pienamente rispondente a quanto disposto dall'articolo 14, comma 1, della direttiva 2011/85/UE, in particolare per quanto concerne l'obbligo di pubblicazione di dati ed informazioni.

2.12 Allegato conoscitivo relativo alle gestioni fuori bilancio

L'articolo 5 del 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, introducendo l'articolo 31-*bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 196, prevede, al comma 2, che, per il bilancio dello Stato, le informazioni inerenti ai fondi che non rientrano nei bilanci ordinari, siano rese disponibili mediante un allegato conoscitivo al disegno di legge di bilancio per ciascuno stato di previsione della spesa dei Ministeri interessati, 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 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 alle gestioni operanti su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria centrale, nonché quelle che si avvalgono di conti correnti bancari o postali, aventi le caratteristiche di cui all'articolo 5 del decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 54.

Per il disegno di legge di bilancio 2023-2025, 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. Si rileva che le gestioni oggetto dell'allegato sono quelle alimentate unicamente da risorse del bilancio dello

Stato, escludendo pertanto i conti sui quali sono gestite risorse di provenienza mista (ossia dallo Stato e da altri soggetti, inclusa l'Unione Europea), nonché quelli su cui sono gestite somme di titolarità di enti non compresi nel bilancio dello Stato, quale ad esempio la PCM. Sono altresì da non considerare i conti destinati alla gestione dei proventi dello Stato.

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 n.196 del 2009. Si segnala che con la circolare RGS del 7 dicembre 2018, n. 32, a cui si rinvia, questo Dipartimento ha fornito indicazioni aggiornate sull'attuazione degli adempimenti previsti dal predetto articolo 44-*quater*, anche alla luce dell'entrata in funzione del portale COAS, che consente, tra l'altro, l'inserimento diretto dei dati da parte dei soggetti titolari dei conti.

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 effettuano la rendicontazione ai sensi del comma 5 dell'articolo 44-*quater* sopra richiamato. 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*), dati che, per i conti di tesoreria, sono invece reperiti direttamente dalla Ragioneria Generale dello Stato tramite il proprio sistema informativo.

Ai fini di una più puntuale identificazione dei conti bancari e postali, si richiede alle amministrazioni di indicare gli IBAN di riferimento, integrando a tal fine la colonna "N° conto di tesoreria, contabilità speciale o conto bancario/postale".

Al fine degli adempimenti di cui sopra ogni Amministrazione riceverà, per il tramite dell'Ufficio centrale del 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 **22 luglio 2022**. 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.rapporticonbilancisti@mef.gov.it, entro e non oltre il **29 luglio 2022**.

2.13 Allegato sull'aiuto pubblico allo sviluppo (APS)

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.

A tal fine, 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 coordinati dal Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, 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.

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. A seguire si fornisce un'elencazione delle note tecniche, unitamente ai principali contenuti di ciascuna di esse.

Nota tecnica n. 1. – Bilancio di previsione per l'anno 2023 e per il triennio 2023 – 2025 – 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 2023-2025 – 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 2023-2025 – 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 (APS) – 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 nelle Note tecniche.

Come di consueto, le Amministrazioni medesime potranno contare sulla fattiva collaborazione degli Uffici centrali del bilancio – e 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