

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

CIRCOLARE 11 febbraio 2005, n. 5

Legge finanziaria 2005 - Riflessi sulla gestione del bilancio dello Stato di talune disposizioni volte ad assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri
A tutti i Ministeri
A tutte le Amministrazioni autonome
A tutti gli Uffici centrali del bilancio presso i Ministeri e le amministrazioni autonome
Alle Ragionerie provinciali dello Stato e, per conoscenza:
Alla Corte dei conti
All'Istituto nazionale di statistica

La legge finanziaria 2005, n. 311 del 2004 reca, tra l'altro, nell'articolo unico, una serie di disposizioni volte a regolare l'azione della pubblica Amministrazione per il contenimento della spesa pubblica, con l'obiettivo prioritario dell'aggiustamento strutturale dei conti pubblici in linea con le regole prefissate in sede di Unione europea.

In particolare, per quanto riguarda il bilancio dello Stato, giova richiamare l'attenzione sulle disposizioni relative all'applicazione generalizzata del criterio del limite massimo del 2% di incremento delle spese (commi 5, 15, 16 e 17); alle limitazioni poste in ordine alle variazioni di bilancio per riassegnazioni di entrate e per l'utilizzo dei Fondi di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine e per spese impreviste (comma 9); alle prescrizioni per il contenimento della spesa annua per studi ed incarichi di consulenza (comma 11), a quelle sull'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture (comma 12), nonché a quelle per il contenimento delle spese di personale con contratto di lavoro a tempo determinato, ovvero utilizzato con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (comma 116). Una speciale attenzione deve essere, poi, prestata alle disposizioni del tutto innovative in tema di pagamenti per debiti di forniture, attraverso la cessione «pro-soluto» alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. da parte di fornitori di beni e servizi delle amministrazioni dello Stato (commi da 362 a 366).

Premesso quanto sopra, appare opportuno rappresentare alcune considerazioni e fornire talune indicazioni al fine di consentire una più agevole attuazione delle normative in questione da parte delle amministrazioni centrali, che sono chiamate ad una puntuale e consapevole attuazione della legge finanziaria 2005 in relazione alla ineludibile necessità di conseguire gli indicati obiettivi.

1. - Regola dell'incremento massimo del 2 per cento della spesa (comma 5).

Occorre innanzitutto rilevare che il comma 5 fa riferimento alla spesa complessiva delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato, le quali possono essere agevolmente individuate anche accedendo al sito www.rgs.mef.gov.it

Con riferimento al bilancio dello Stato, poi, il successivo comma 8 dispone l'applicazione del «tetto» all'incremento delle spese (salvo alcune eccezioni) aventi effetto diretto sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni, con riferimento alle previsioni iniziali di bilancio in termini di competenza e di cassa.

Le spese assoggettate a tale regola risultano essere quelle allocate nell'ambito delle categorie economiche «Consumi intermedi»

(Cat. 2), «Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private» (Cat. 5), «Trasferimenti correnti ad imprese» (Cat. 6), «Trasferimenti correnti all'estero» (Cat. 7), «Investimenti fissi lordi e acquisto di terreni» (Cat. 21), «Contributi agli investimenti ad imprese» (Cat. 23), «Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private» (Cat. 24) e «Trasferimenti in conto capitale all'estero» (Cat. 25). Il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2005, approvato con legge n. 312/2004, risulta pertanto già definito con i pertinenti stanziamenti di competenza e di cassa tarati nel rispetto della ripetuta regola.

Per il rispetto della regola in questione, nel corso della gestione, per le predette categorie di spesa, le amministrazioni potranno porre in essere variazioni compensative tra unità previsionali di base rientranti nello stesso titolo (correnti o in conto capitale), ai sensi dell'art. 18, comma 20, della legge di bilancio 2005, a condizione di non alterare l'effetto della spesa sul conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni. Con particolare riguardo ai consumi intermedi (Cat. 2), conseguentemente, saranno consentite soltanto variazioni compensative che comportino invarianza ovvero riduzioni delle relative dotazioni di bilancio in termini di competenza. Non potranno altresì essere assentite variazioni che comportino aumenti delle autorizzazioni di cassa per trasferimenti alle famiglie e istituzioni sociali private (cat. 5 e 24) e alle imprese (cat. 6 e 23), nonché per investimenti fissi (cat. 21).

Sul rigoroso rispetto di tale condizione, indispensabile per il più efficace perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, si richiama la particolare attenzione degli Uffici centrali del bilancio, ai quali è demandata, mediante l'inserimento nel sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti, la validazione formale e sostanziale delle richieste variazioni di bilancio. Tali uffici possono, ove ritenuto necessario, consultare ovvero sottoporre i concreti casi alle valutazioni dell'Ispettorato generale per le politiche di bilancio della Ragioneria generale dello Stato.

2. - Variazioni di bilancio per riassegnazioni di entrate e utilizzo dei fondi di riserva per spese obbligatorie e d'ordine e per spese impreviste (comma 9).

La disposizione di cui al comma 9 prevede che le riassegnazioni di entrate e l'utilizzo degli indicati fondi di riserva per il triennio 2005-2007 non possono essere superiori a quelli del precedente esercizio finanziario incrementati del 2%. La norma, che si presenta tassativa, induce alle seguenti considerazioni.

2.1. - Riassegnazioni di entrate

La regola concerne tutte le riassegnazioni che hanno riflesso sulla spesa del bilancio dello Stato senza alcuna esclusione.

Al fine di fornire un quadro di riferimento dei limiti previsti dalla norma, nell'allegato n. 1 sono riportati per ciascuna amministrazione gli importi delle riassegnazioni effettuate nell'anno 2004 incrementati del 2%.

2.2. - Utilizzo dei Fondi di riserva (obbligatorie ed impreviste)

Le variazioni relative all'utilizzo di tali fondi soggiacciono al suddetto limite del 2%, e pertanto è possibile produrre nell'allegato n. 2 l'analoga situazione distinta per amministrazioni.

Gli Uffici centrali del bilancio presso ciascuna amministrazione, in via generale, dovranno comunque inoltrare le richieste di riassegnazione di entrate e di utilizzo dei fondi di riserva all'Ispettorato generale per le politiche di bilancio, corredandole di un motivato parere da cui, tra l'altro, risulti che le richieste stesse sono contenute nel limite previsto dalla norma.

Tenuto conto dei delicati profili che talvolta possono presentare le variazioni di cui sopra, nel secondo periodo del comma 9 dell'art. 1 della legge finanziaria 2005 è previsto che, nei casi di

particolare necessita' e urgenza, il predetto limite puo' essere superato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da comunicare alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

Tale specifica procedura e' indicativa della eccezionalita' dei casi in cui il predetto limite puo' essere derogato. Le amministrazioni, pertanto, nel proporre l'attivazione della predetta procedura, dovranno accompagnare la richiesta con una dettagliata relazione, allegando la documentazione probatoria da cui risulti inequivocabilmente la sussistenza della situazione di particolare necessita' e urgenza, che giustifica la deroga.

La richiesta medesima e la documentazione di supporto dovranno pervenire al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per le politiche di bilancio, per il tramite del coesistente Ufficio centrale del bilancio, che in proposito dovra' esprimere motivato parere, in particolare sulla effettiva ricorrenza della necessita' e urgenza.

3. - Spese per studi ed incarichi di consulenza (comma 11).

La norma reca precise disposizioni in materia di spese per studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei alla pubblica amministrazione, spese che non devono essere superiori a quelle sostenute nell'anno 2004. Detto limite si applica per ciascuno degli anni 2005, 2006 e 2007.

Per quanto riguarda gli incarichi di studio, per le amministrazioni dello Stato e' prevista una apposita disciplina, a cui si fa rinvio, nel decreto del Presidente della Repubblica 18 aprile 1994; n. 338, che, tra l'altro, determina i criteri e le modalita' di conferimento.

Gli incarichi di consulenza sono quelli affidati, ai sensi delle disposizioni legislative citate, ad esperti estranei all'amministrazione, dotati di particolare competenza in campo tecnico, giuridico e amministrativo, mediante la stipula di convenzioni o di contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Si tratta, in particolare, delle fattispecie riconducibili agli articoli 2222 e 2229 del codice civile, in cui l'elevata professionalita' della prestazione richiesta e la particolare autonomia nello svolgimento della stessa trovano massima espressione, tanto da ricondurre le ipotesi alla tipologia del rapporto di lavoro autonomo inteso in senso stretto. Trattasi generalmente di prestazioni occasionali oppure limitate ad una o piu' questioni distinte e preventivamente determinate, in cui l'attivita' prestata e' considerata nella sua unitarieta', prescindendo da un carattere continuativo.

Il secondo periodo dello stesso comma 11 prevede poi che, in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica, gli incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenza, possono essere conferiti a soggetti estranei all'amministrazione solamente nei casi previsti la legge, ovvero in caso di eventi straordinari e che i relativi provvedimenti di conferimento debbono essere adeguatamente motivati. Infine, le stesse amministrazioni pubbliche sono tenute a trasmettere gli atti di conferimento degli incarichi stessi alla Corte dei conti.

L'affidamento dei predetti incarichi, in assenza dei presupposti indicati dallo stesso comma 11, costituisce illecito disciplinare e determina responsabilita' erariale.

Al fine di una puntuale e consapevole applicazione della norma in questione, si richiama il contenuto del telegramma dello scrivente prot. n. 152753 del 3 gennaio 2005 con il quale, tra l'altro, si segnalava la necessita' di gestire le risorse dedicate a tali spese su specifici piani gestionali, da istituire sui pertinenti capitoli dei centri di responsabilita' e unita' previsionali di base interessati.

Gli Uffici centrali del bilancio avranno cura di seguire il buon

fine delle operazioni contabili e gestorie delle spese in questione, in modo da monitorarne l'andamento dalla fase previsionale fino alla relativa consuntivazione.

Appare il caso di precisare che, tenuto conto della natura del bilancio dello Stato, il riferimento effettuato nella normativa alla spesa sostenuta, va correttamente inteso come riferimento alla spesa impegnata.

4. - Spese per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture (comma 12).

La disposizione si presenta chiara nel suo intento di pervenire ad una progressiva riduzione nel triennio 2005-2007 delle spese di cui trattasi, atteso che i limiti gestionali per le spese stesse risultano essere fissati nel 90, 80 e 70% della spesa sostenuta del 2004.

Anche in questo caso e' opportuno precisare che il riferimento alla spesa sostenuta va correttamente inteso come riferimento alla spesa impegnata.

Il Sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato sara' opportunamente predisposto per segnalare automaticamente il superamento dei predetti limiti a seguito di eventuali variazioni di bilancio.

Per l'attuazione del comma 12, si precisa che ciascuna amministrazione dovra' trasmettere la relazione dettagliata ivi prevista, entro il 31 marzo, al Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale di finanza, per il tramite del coesistente Ufficio centrale del bilancio, quale organo deputato al controllo della spesa, il quale provvedera' ad asseverare i dati ivi contenuti.

5. - Limite ai pagamenti per alcuni comparti di spesa (commi 15, 16 e 17).

Le norme stabiliscono una limitazione dei pagamenti per i seguenti settori: strumenti di intervento finanziati con le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, di cui agli articoli 60 e 61 della legge 27 dicembre 2002, n. 289; Fondo investimenti - incentivi alle imprese del Ministero delle attivita' produttive, ivi compresi gli interventi finanziati con il Fondo innovazioni tecnologica (FIT); interventi finanziati con i fondi di cui all'art. 13, comma 1, della legge n. 166/2002 (legge obiettivo).

Tali limitazioni, tenuto conto delle particolari modalita' di gestione dei predetti interventi rispetto al complesso delle spese dello Stato, si riferiscono alle effettive erogazioni effettuate in favore dei diretti beneficiari finali.

Al fine di garantire il rispetto dei limiti di spesa attraverso un apposito monitoraggio, il comma 16 stabilisce, a carico delle amministrazioni interessate, l'obbligo di comunicazione trimestrale nei confronti del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per le politiche di bilancio, dei dati relativi allo stato di attuazione dei singoli interventi e dell'ammontare dei pagamenti effettuati per ciascuno di essi.

In proposito, le amministrazioni interessate (Ministero delle infrastrutture e trasporti, Ministero delle attivita' produttive, Cassa depositi e prestiti Spa, Sviluppo Italia Spa, nonche' gli altri soggetti gestori di strumenti finanziati con le risorse del Fondo aree sottoutilizzate) dovranno inviare trimestralmente ai suindicati Dipartimenti informazioni sull'andamento delle erogazioni effettuate e previsioni sugli andamenti attesi nei trimestri successivi per ogni singolo intervento, anche per poter consentire l'eventuale attivazione della procedura compensativa di cui al successivo comma 17.

Le predette amministrazioni potranno concordare modalita' di invio

e di prospettazione dei dati con i citati Dipartimenti. Per gli interventi finanziati con il Fondo per le aree sottoutilizzate si utilizza la modulistica prevista dalle delibere Cipe.

6. - Spese di personale con contratto di lavoro a tempo determinato, ovvero utilizzato con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa (comma 116).

Il comma 116 fissa il limite di spesa cui le pubbliche amministrazioni devono attenersi, qualora intendano avvalersi di personale con contratto di lavoro a tempo determinato, ovvero con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa. Il limite individuato per l'anno 2005 non deve superare la media annua sostenuta, per le stesse finalita', nel triennio 1999-2001.

Per quanto riguarda, in particolare, il personale con contratto di lavoro a tempo determinato, la norma si riferisce a rapporti rientranti nello scenario del lavoro dipendente, che trovano disciplina nel decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368 e nei contratti collettivi nazionali di lavoro dei diversi comparti.

Circa i contratti di collaborazione coordinata e continuativa nonche' le convenzioni, il riferimento di cui al comma in parola e' alle prestazioni di cui all'art. 409 c.p.c., n. 3, che, sempre in un contesto di autonomia professionale, hanno un carattere continuativo, inteso come non occasionale, che si esplicano in maniera pressoché costante in un arco di tempo definito in sede negoziale. Trattasi di prestazioni che, fermo restando il loro carattere autonomo, sono comunque coordinate in quanto inserite funzionalmente nel contesto dell'organizzazione dell'Amministrazione che ha, tra l'altro, possibilita' di indicare le modalita' ed i criteri di svolgimento dell'incarico e di verificare periodicamente la coerenza dell'attivita' svolta dal contraente con le finalita' indicate.

7. - Pagamenti dei debiti di fornitura (commi da 362 a 366).

In sintesi, le disposizioni prevedono la possibilita' per i creditori dello Stato, a seguito della fornitura di beni e servizi alle amministrazioni, di cedere alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. i propri crediti, scaduti e esigibili alla data del 31 dicembre 2004.

Condizione necessaria per avvalersi di tale nuova procedura e' che i cennati crediti, che costituiscono debiti per le amministrazioni, siano iscritti nel conto dei residui passivi dell'esercizio 2005 ovvero siano transitati nel conto del patrimonio per effetto della relativa perenzione amministrativa.

In attesa dell'emanazione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze ex comma 365 - con il quale verranno stabilite le modalita' applicative delle disposizioni di cui ai citati commi relativamente alle condizioni generali per l'accesso al fondo, alla natura dei crediti, ai relativi importi ammissibili alla cessione, al compenso da riconoscere sulle somme erogate, ai tempi ed ai termini di erogazione alla Cassa depositi e prestiti s.p.a. di quanto alla stessa dovuto - le amministrazioni effettueranno i pagamenti dei debiti di fornitura seguendo l'ordinaria gestione dei residui passivi.

Per quanto concerne, in particolare, i residui passivi dichiarati perenti agli effetti amministrativi, nelle more dell'adozione del citato decreto ministeriale, il pagamento degli stessi continuera' ad essere effettuato con le modalita' di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 aprile 2001, n. 270.

Si confida nella consueta massima collaborazione di tutte le amministrazioni e uffici interessati.

Roma, 11 febbraio 2005

Il Ministro: Siniscalco

Allegati

----> Vedere allegati alle pagg. 58 - 59 - 60 <----