



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

II | SEZIONE
Contabile

LEGGE DI BILANCIO 2017

Schede di lettura

A.C. 4127-*bis*

SEZIONE II – CONTABILE

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

novembre 2016



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - ✉ studi1@senato.it - [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 395/Sezione II - Contabile

SERVIZIO DEL BILANCIO

TEL. 06 6706-5790 - ✉ sbilanciocu@senato.it - [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Bilancio

TEL. 06 6760-2233 - ✉ st_bilancio@camera.it - [@CD_bilancio](https://twitter.com/CD_bilancio)

Progetti di legge n. 510/Sezione II - Contabile

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

ID0026S2.docx

INDICE

1. La disciplina contabile della seconda sezione del disegno di legge di bilancio	3
▪ 1.1. Le unità di voto parlamentare.....	5
▪ 1.2. La programmazione della spesa	8
▪ 1.3. La flessibilità degli stanziamenti di bilancio.....	10
▪ 1.4. Classificazione delle entrate e delle spese.....	13
▪ 1.5. La struttura della seconda sezione del disegno di legge di bilancio.....	15
▪ 1.6. Il bilancio di genere	18
2. Il disegno di legge di bilancio per il 2017-2019	20
▪ 2.1. La formazione delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente	21
- 2.1.1 <i>Il quadro generale riassuntivo a legislazione vigente</i>	25
▪ 2.2. Le previsioni di entrata e di spesa, in termini di competenza, del bilancio integrato.....	27
- 2.2.1 <i>Analisi delle entrate finali</i>	29
- 2.2.1 <i>Analisi delle spese finali</i>	32
▪ 2.3. Analisi delle spese finali per Missioni	35
- <i>Confronto tra legislazione vigente 2017 e assestato 2016</i>	37
- <i>Effetti delle Sezioni I e II sulle missioni del bilancio integrato</i>	39
▪ 2.4. Analisi delle spese finali per Ministero.....	41
▪ 2.5. Analisi delle modifiche apportate con la Sezione II	43
▪ 2.6. Rapporto annuale sulle spese fiscali (2016).....	47

1. LA DISCIPLINA CONTABILE DELLA SECONDA SEZIONE DEL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO

Con la recente riforma operata dalla legge n.163 del 2016 sulla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, i contenuti della legge di bilancio e della legge di stabilità vengono ora ricompresi in un **unico provvedimento**, costituito dalla nuova **legge di bilancio**, riferita ad un periodo triennale ed articolata in **due sezioni**, secondo quanto dispone il nuovo articolo 21 della legge di contabilità. La **prima sezione** svolge essenzialmente le funzioni dell'ex disegno di legge di **stabilità**; la **seconda sezione** assolve, nella sostanza, quelle del disegno di legge di **bilancio**.

Di seguito si espongono i **contenuti della seconda sezione** del disegno di legge di bilancio in esame, rinviando per i contenuti della prima sezione a quanto già illustrato nella prima parte del presente dossier.

Il disegno di legge di bilancio è disciplinato dall'articolo 21 della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009).

Con la recente riforma della legge di contabilità (introdotta in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243¹) sono state apportate **significative innovazioni** alla normativa che disciplina i contenuti della seconda sezione del nuovo disegno di legge di bilancio, concernente la **parte contabile** del provvedimento, che assolve, nella sostanza, le funzioni dell'ex disegno di legge di bilancio.

Rispetto alla passata concezione del bilancio come legge meramente formale (o comunque funzionalmente limitata), che si limitava ad esporre i fattori legislativi di spesa senza poterli modificare², la seconda sezione viene ora ad assumere un **contenuto sostanziale, potendo incidere** direttamente - attraverso rimodulazioni ovvero rifinanziamenti, definanziamenti o riprogrammazioni - **sugli stanziamenti** previsti a legislazione vigente, ed **integrando** nelle sue **poste contabili** gli effetti delle disposizioni della **prima sezione**³.

¹ Si ricorda che in merito alla riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio, le Commissioni Bilancio di Camera e Senato hanno svolto congiuntamente una apposita [indagine conoscitiva](#), deliberata in data 16 giugno 2015.

² Compito spettante alla legge di stabilità, che poi si ripercuoteva sul bilancio attraverso la nota di variazioni.

³ Nella nuova articolazione della legge di bilancio, la modifica dei parametri sottostanti l'andamento delle entrate e delle spese, ed in particolare della spesa obbligatoria, è riservata alla sezione normativa, cioè la prima sezione, mentre tutta la restante funzione di rideterminazione degli stanziamenti è affidata alle possibilità di intervento nella sezione a legislazione vigente, corrispondente alla sezione seconda della legge di bilancio.

Sulla base di quanto detto, nella **seconda sezione** - individuata dal nuovo comma 1-*sexies* dell'articolo 21 della legge n. 196/2009 – le **previsioni di entrata e di spesa** del disegno di legge di bilancio, formate sulla **base della legislazione vigente**, secondo i parametri indicati nel DEF, tengono conto:

- dell'**aggiornamento** delle previsioni relative alle spese per oneri inderogabili e di fabbisogno;
- delle **rimodulazioni e variazioni** disposte ai sensi dell'articolo 23, che interessano anche i fattori legislativi.

La seconda sezione del nuovo disegno di bilancio **evidenzia inoltre**, per ciascuna unità di voto, gli effetti delle **variazioni** derivanti dalle disposizioni contenute nella **prima sezione**.

L'unificazione in un unico documento dei contenuti della legge di bilancio e della legge di stabilità comporta, dunque, che le previsioni di entrata e di spesa della seconda sezione ricomprendano in sé, fin dalla presentazione del disegno di legge di bilancio, anche le variazioni riconducibili agli effetti finanziari derivanti dalle disposizioni contenute nella prima sezione.

In tal modo, la seconda sezione del disegno di legge di bilancio fornisce, per ciascuna unità di voto, **previsioni integrate** riguardo alle scelte allocative contenute nei programmi di spesa, che costituiranno **l'unità di voto**.

L'articolo 7 della legge di contabilità fissa la **presentazione alle Camere** del disegno di legge di bilancio **entro il termine del 20 ottobre** di ogni anno.

Nel caso in cui il bilancio non sia approvato entro il 31 dicembre, la Costituzione prevede la concessione al Governo dell'**esercizio provvisorio**. La normativa contabile conferma che l'esercizio provvisorio del bilancio **può essere concesso** soltanto **per legge** e per periodi non superiori complessivamente a **quattro mesi** (articolo 32).

Durante l'esercizio provvisorio, la gestione del bilancio, riferita sia alle autorizzazioni di impegno sia a quelle di pagamento, è consentita per tanti dodicesimi della spesa quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi.

Va, infine, ricordato che il processo di costruzione delle nuove regole di bilancio definito dalla legge n. 163/2016 si innesta sulle **innovazioni già introdotte dai due decreti legislativi n. 90 e n. 93** di maggio 2016, attuativi di due distinte deleghe a suo tempo disposte dalla stessa legge n. 196/2009 - la prima sul completamento della **struttura** del bilancio dello Stato e la seconda sulla disciplina per il potenziamento della funzione del

bilancio di cassa – che hanno in più parti modificato la legge di contabilità in merito alla **disciplina del bilancio di previsione**.

1.1. Le unità di voto parlamentare

In base alla disciplina contabile, le **unità di voto** sono individuate:

a) per le **entrate**, con riferimento alla **tipologia**;

A titolo esemplificativo, le voci che costituiscono l'unità di voto sono rappresentate, per le entrate tributarie, dai tributi più importanti (Imposta sui redditi, IRES, IVA), ovvero da raggruppamenti di tributi con caratteristiche analoghe (ad es. imposte sostitutive, imposte sui generi di monopolio, ecc.); per i restanti titoli, è indicata la tipologia del provento per aggregati più o meno ampi (ad es. proventi speciali, redditi da capitale, ecc.).

b) per le **spese**, con riferimento ai **programmi**, intesi quali aggregati di **spesa con finalità omogenea** diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell'ambito delle missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa.

La classificazione del bilancio per missioni e programmi, introdotta a partire dal 2007, ha consentito una strutturazione in senso funzionale delle voci di bilancio, volta a mettere in evidenza la **relazione tra risorse disponibili e finalità delle politiche pubbliche**, anche al fine di rendere più agevole l'attività di misurazione e verifica dei risultati raggiunti con la spesa pubblica.

Con riferimento ai programmi di spesa, si ricorda che il **D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 90** – attuativo della delega contenuta all'articolo 40, comma 1, della legge di contabilità, finalizzata al completamento delle riforme della struttura del bilancio dello Stato in senso funzionale - ha recato numerose modifiche agli articoli della legge di contabilità che disciplinano il bilancio di previsione dello Stato.

In particolare, il decreto legislativo ha provveduto:

- alla **ridefinizione dei programmi** di spesa, al fine di rafforzare la funzione allocativa delle risorse in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi generali perseguiti attraverso la spesa pubblica e rendere più stringente il collegamento tra le risorse stanziare e le funzioni perseguite, stabilendo una piena **corrispondenza** tra le **risorse** e il **livello amministrativo/responsabile** con la previsione dell'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa. Tale principio costituisce criterio di riferimento per avviare i **processi di riorganizzazione** delle amministrazioni, necessari per assicurare la significatività dei programmi del bilancio (articolo 21, comma 2-*bis*).

Il D.Lgs. n. 90 prevede, inoltre, che con il disegno di legge di bilancio, sia annualmente effettuata la revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e delle relative autorizzazioni legislative di spesa, anche ai fini dell'attribuzione dei programmi medesimi a ciascuna amministrazione sulla base delle rispettive competenze (articolo 21, comma 2-ter della legge n. 196/2009, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lett. c) del decreto n. 90).

- all'**introduzione delle azioni**, quali ulteriore articolazione dei programmi, destinate a costituire, in prospettiva⁴, le unità elementari del bilancio dello Stato anche ai fini gestionali e di rendicontazione, in sostituzione degli attuali capitoli di bilancio (articolo 25-bis della legge di contabilità, introdotto dall'art. 2, comma 2 del D.Lgs. n. 90/2016). L'introduzione delle "azioni" mira a rendere maggiormente leggibili le attività svolte, le politiche e i servizi erogati dai programmi di spesa, e a favorire il controllo. Va precisato che l'introduzione delle azioni non modifica le attuali unità di voto parlamentare, che restano i programmi. Le azioni del bilancio dello Stato sono state individuate tramite Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016 in corso di registrazione alla Corte dei Conti.

Per quanto concerne i contenuti **dell'unità di voto**, ogni singola unità di voto parlamentare deve indicare (comma 3):

- l'ammontare presunto dei **residui** attivi o passivi alla chiusura dell'esercizio precedente a quello cui il bilancio si riferisce;
- l'ammontare delle entrate che si prevede di accertare e delle spese che si prevede di impegnare (**competenza**) nonché l'ammontare delle entrate che si prevede di incassare e delle spese che si prevede di pagare (**cassa**), **nell'anno** cui il bilancio si riferisce;
- le previsioni delle entrate e delle spese relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale.

In merito si sottolinea che la legge n. 163/2016 (art. 2, comma 4) ha abrogato l'articolo 22 della legge di contabilità, recante il bilancio pluriennale, in quanto si è ritenuto che il nuovo disegno di legge di bilancio, articolato in due sezioni e riferito ad un periodo triennale, ne assorbe sostanzialmente i contenuti.

Costituiscono oggetto di approvazione parlamentare sia le previsioni di entrata e di spesa, di competenza e di cassa, relative all'anno cui il bilancio si riferisce, sia quelle relative al secondo e terzo anno del bilancio triennale.

⁴ Il definitivo passaggio all'adozione delle azioni sarà valutato in base alle Relazioni relative all'efficacia dell'introduzione delle azioni che saranno predisposte dal MEF - Ragioneria generale dello Stato, d'intesa con la Corte dei conti, a partire dall'esercizio 2017 in sede di rendiconto 2017.

Soltanto le previsioni del primo anno costituiscono, tuttavia, limite alle **autorizzazioni di impegno e pagamento**.

La **dotazione finanziaria** dei programmi di spesa si presenta distinta in spese correnti⁵ e spese d'investimento. Tale distinzione è indicata, per ciascun programma, in appositi allegati agli stati di previsione della spesa.

Con il **D.Lgs. n. 90/2016** è stata **superata** la ripartizione delle spese del bilancio dello Stato in "**rimodulabili**" e "**non rimodulabili**", in favore di una più puntuale classificazione che distingue le spese a seconda della natura dell'autorizzazione di spesa sottostante, cui si collega il grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa.

Secondo le definizioni contenute nell'articolo 21, comma 5, della legge n. 196/2009, nell'ambito di ciascun programma, la spesa è ora **ripartita** in:

- **oneri inderogabili**, ossia spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l'evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, tra cui rientrano le cosiddette **spese obbligatorie** (vale a dire, le spese relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa);
- **fattori legislativi**, ossia spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio;
- **spese di adeguamento al fabbisogno**, ossia spese diverse dagli oneri inderogabili e dai fattori legislativi, quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni.

La quota delle spese per oneri inderogabili, fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno è indicata, per ciascun programma, in appositi **allegati** agli stati di previsione della spesa.

La distinzione della spesa nelle tre categorie consente di individuare il livello di manovrabilità della spesa stessa, ai fini dell'applicazione della disciplina della **flessibilità del bilancio**.

Per i fattori legislativi, le regole di flessibilità sono disciplinate dall'articolo 23, comma 3.

⁵ Per le spese correnti viene data specifica indicazione delle spese di personale.

1.2. La programmazione della spesa

Il **D.Lgs. n. 90/2016** ha introdotto **innovazioni rilevanti** in relazione alla programmazione delle risorse e al monitoraggio del conseguimento degli **obiettivi di spesa dei Ministeri**, ampliando al contempo i margini di **flessibilità** di bilancio, sia in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio che in fase gestionale, funzionali a consentire alle amministrazioni una migliore allocazione e programmazione delle risorse nonché una maggiore tempestività nei pagamenti.

Sotto questo profilo, una delle novità più rilevanti della riforma della legge di contabilità è rappresentata dal rafforzamento del processo di programmazione economico finanziaria delle risorse, attraverso l'**integrazione** del processo di **revisione della spesa nel ciclo di bilancio**.

In questa direzione è prevista una revisione del processo di formazione e esame delle proposte di bilancio, in modo tale che queste risultino ancorate a specifici obiettivi assegnati preventivamente a ciascuna Amministrazione rispetto al momento in cui sono formulate le singole richieste di spesa, favorendo un meccanismo di riallocazione di risorse tra i diversi interventi in relazione alla loro efficacia.

In base al nuovo articolo *22-bis*, comma 1 (introdotto nella legge di contabilità dall'art. 4 del D.Lgs. n. 90/2016), gli **obiettivi di spesa** di ciascun Dicastero, riferiti al successivo triennio, vengono ora definiti con **apposito D.P.C.M.**, entro il **31 maggio di ciascun anno**, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previa deliberazione del Consiglio dei ministri. In coerenza con gli obiettivi attribuiti, ciascun Ministero dovrà poi definire la propria programmazione finanziaria, indicando gli interventi e le misure da adottare con la legge di bilancio per il raggiungimento dei risultati attesi.

In questo contesto, sono state ridefinite le procedure per il **monitoraggio** del grado di effettivo raggiungimento degli obiettivi prefissati, con la previsione, dopo l'approvazione della legge di bilancio, di appositi **accordi triennali** tra il Ministro dell'economia e ciascun Ministro di spesa, da definirsi **entro il 1° marzo** di ciascun anno. Il Ministro dell'economia informa il Consiglio dei ministri sullo stato di attuazione degli accordi, sulla base di apposite schede trasmesse da ciascun Ministro entro il **15 luglio**. Entro il **1° marzo** dell'anno successivo, ciascun Ministro invia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia una **relazione** – che verrà allegata al DEF - sul grado di **raggiungimento dei risultati** in riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente⁶.

⁶ In relazione alla nuova procedura di programmazione finanziaria, è stato soppresso il Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, previsto dall'articolo 41 della legge di contabilità n. 196 del 2009, da considerarsi sostituito dalle Relazioni sull'esito degli accordi.

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi è stata prevista, altresì, la **semplificazione** delle procedure per i provvedimenti di **variazione di bilancio** in corso d'anno, tale da rendere più tempestiva la disponibilità delle risorse ai fini di una loro efficiente gestione.

In relazione a quanto detto, la legge di contabilità stabilisce che i **Ministri**, in sede di **formulazione** degli schemi degli **stati di previsione** della seconda sezione, tenuto conto delle istruzioni fornite annualmente con apposita circolare dal Ministero dell'economia⁷, **indicano le risorse** necessarie per il raggiungimento degli obiettivi triennali anche mediante **proposte di rimodulazione** delle stesse risorse. È stato eliminato il vincolo della compensatività all'interno di uno stesso programma o di una stessa missione per le proposte di rimodulazione, con l'obiettivo di dotare le amministrazioni di strumenti più idonei ad una migliore programmazione delle risorse.

Inoltre, al fine di rendere più immediato il legame tra la decisione parlamentare sull'allocazione delle risorse in bilancio e il momento in cui queste determinano un impatto sul sistema economico attraverso la loro effettiva erogazione, il D.Lgs. n. 93/2016 ha rafforzato il **ruolo programmatico** del bilancio di cassa, introducendo l'**obbligo** per le Amministrazioni di predisporre, già in fase di formazione delle previsioni di spesa, un **piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma)**, il quale contiene dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel periodo di riferimento, **adeguando** ad esso le dotazioni di **competenza** in ciascun anno, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalla normativa vigente.

Il Piano finanziario dei pagamenti è poi aggiornato sulla base degli stanziamenti previsti dalla legge di bilancio approvata.

L'obbligatorietà del cosiddetto "cronoprogramma" dei pagamenti, quale strumento di supporto per la **fase della gestione** delle risorse finanziarie, si ricorda, era già stata prevista, in via sperimentale, per gli esercizi 2013, 2014 e 2015 dall'articolo 6, comma 10, del D.L. n. 95 del 2012⁸, al fine di ed avvicinare la fase dell'assunzione dell'impegno a quella della disposizione del pagamento.

⁷ La circolare del Ministero dell'economia 23 giugno 2016, n. 20, con i suoi allegati, fornisce indirizzi e chiarimenti per la predisposizione del bilancio a legislazione vigente per l'anno 2017 e per il triennio 2017-2019.

⁸ Le disposizioni del D.L. n. 95/2012 hanno imposto ai dirigenti responsabili della gestione l'obbligo di predisporre di un piano finanziario dei pagamenti in relazione a ciascun impegno assunto sui capitoli di bilancio di propria pertinenza, inizialmente solo con riferimento alle spese per somministrazioni, forniture e appalti, e successivamente con l'art. 6, co. 11-*quater*, del D.L. n. 35/2013 con riferimento a qualsiasi tipologia di spesa, comprese, quelle per le quali i pagamenti vengono disposti mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa.

• **Cronoprogramma**

Il **comma 1-ter dell'articolo 23** della legge di contabilità (introdotto dall'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 93/2016, attuativo della delega in materia di potenziamento del bilancio di cassa) stabilisce che, ai fini della predisposizione delle proposte da parte dei responsabili della gestione dei programmi, le previsioni pluriennali di competenza e di cassa iscritte nel bilancio dello Stato sono formulate mediante la predisposizione di un apposito **piano finanziario dei pagamenti** (detto Cronoprogramma), recante dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel triennio, distinguendosi la quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza. È altresì stabilito che le dotazioni di competenza, in ciascun anno, si adeguino a tale piano, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalla normativa vigente.

Ciò al fine di rafforzare concretamente l'attendibilità degli stanziamenti di cassa e anche della previsione dei residui presunti, introducendo uno stretto vincolo tra quanto viene iscritto in bilancio in termini di cassa e residui e le risultanze del cronoprogramma dei pagamenti.

1.3. La flessibilità degli stanziamenti di bilancio

L'articolo 23 della legge di contabilità, riformulato dalla legge di riforma, reca le disposizioni per la formazione e la variazione delle dotazioni finanziarie dei programmi di spesa del bilancio di previsione.

Con la riforma è stata **ampliata** la **flessibilità** di bilancio, con la possibilità di incidere sulle dotazioni finanziarie di spesa relative ai **fattori legislativi**, anche in via non compensativa, per consentire alle amministrazioni la possibilità di modulare le risorse assegnate secondo le necessità connesse al raggiungimento degli obiettivi di spesa.

Il nuovo testo dell'articolo 23, comma 3, prevede, infatti, che con la seconda sezione del disegno di legge di bilancio, **all'interno** di ciascuno **stato di previsione** per motivate esigenze e nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, possano essere:

a) rimodulate in via compensativa:

- le dotazioni finanziarie relative a **fattori legislativi** anche **tra missioni diverse** (laddove il previgente testo dell'articolo 23, comma 3, limitava tale facoltà all'interno di un singolo programma o fra programmi della stessa missione di spesa), fermo restando la

preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazione verticale)⁹;

- le dotazioni finanziarie relative alle **autorizzazioni di spesa per l'adeguamento** delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel **Cronoprogramma dei pagamenti**, novità importante rispetto al passato, restando anche in questo caso precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazione orizzontale)¹⁰.

b) rifinanziate, definanziate e riprogrammate, per un periodo temporale anche pluriennale, le dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente **relative ai fattori legislativi**.

Tale disposizione, in sostanza, è finalizzata a **spostare** nell'ambito della **seconda sezione** del disegno di legge di bilancio le variazioni di autorizzazioni legislative di spesa, sia di parte corrente che a carattere pluriennale in conto capitale, prima effettuate con le **tabelle C, D ed E della legge di stabilità**, ai sensi dell'ex articolo 11, comma 3, lettere d), e) ed f) della legge n. 196¹¹.

Il nuovo comma 3-ter dell'articolo 23 della legge n. 196 del 2009 - prevede esplicita **evidenza contabile** delle **variazioni** relative alle autorizzazioni legislative di spesa in **appositi allegati conoscitivi** al disegno di legge di bilancio, per ciascun Ministero e per ciascun programma, con i corrispondenti importi.

Tali allegati sono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

Pertanto le variazioni delle autorizzazioni legislative di spesa prima esposte nelle **tabelle della legge di stabilità** non sarebbero più rappresentate in via autonoma, ma verrebbero **riassorbite negli ordinari stanziamenti** di bilancio e manterrebbero una **evidenza contabile** solo per finalità conoscitive in appositi allegati.

⁹ Si tratta di una facoltà che è già stata concessa alle amministrazioni centrali, in deroga alle norme di contabilità, a partire dal triennio 2011-2013 (art. 2, comma 1, D.L. n. 78/2010) e poi estesa agli esercizi successivi (agli anni 2014 e 2015 dall'art. 9, comma 10, D.L. n. 150/2013, al 2016 dall'articolo 10, comma 11, del D.L. n. 192/2014 e, infine, al 2017 dall'articolo 10, comma 8-*quater* del D.L. n. 210/2015).

¹⁰ Anche tale facoltà di rimodulazione è già stata concessa alle amministrazioni dal D.L. n. 95/2012, il quale, in relazione all'obbligo posto a carico dei dirigenti di predisporre in sede di gestione un piano finanziario dei pagamenti, ha contestualmente previsto la possibilità di rimodulare, con legge di bilancio, gli stanziamenti di competenza negli anni ricompresi nel bilancio pluriennale, nel rispetto del limite complessivo della spesa autorizzata, al fine di adeguarli alle corrispondenti autorizzazioni di cassa del piano dei pagamenti ed avvicinare, in tal modo, la fase dell'assunzione dell'impegno a quella della disposizione del pagamento. Tale facoltà è stata prorogata fino al 2016 dall'articolo 10, comma 10, lett. b) del D.L. n. 192/2014.

¹¹ Tali tabelle prevedevano, rispettivamente, la determinazione degli importi delle leggi di spesa permanente, la riduzione di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente nonché le variazioni delle leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale.

Con la riforma si è previsto, altresì, che con la seconda sezione del disegno di legge di bilancio possono essere disposte anche regolazioni meramente quantitative rinviate alla legge di bilancio dalle leggi vigenti (nuovo comma 3-*bis* dell'articolo 23 della legge n. 196 del 2009).

Si segnala, inoltre, che a partire **dal 2017**, sarà prevista la possibilità di proporre **rimodulazioni** orizzontale, con la seconda sezione, anche per le **autorizzazioni di spese pluriennali** in conto capitale in relazione a quanto previsto nel cronoprogramma, al fine di avvicinare la fase contabile dell'impegno a quella del pagamento ed allineare, dunque, i pagamenti rispetto all'assunzione degli impegni. Tale facoltà è stata introdotta, in particolare, con **l'articolo 2 del D.Lgs. n. 93/2016**, che è intervenuto sull'articolo 30 della legge di contabilità, riformulando (con efficacia **a decorrere dal 1° gennaio 2017**) la disciplina degli stanziamenti riferibili alle leggi pluriennali di spesa ridefinendone i canoni della rimodulabilità nel triennio in gestione¹².

La facoltà di rimodulare, con legge di bilancio, gli stanziamenti di competenza delle autorizzazioni pluriennali di spesa negli anni ricompresi nel bilancio pluriennale, nel rispetto del limite complessivo della spesa autorizzata, **è già stata prevista con il D.L. n. 95/2012** (comma 16, art. 6), in via sperimentale, con il fine di adeguare gli stanziamenti di competenza alle corrispondenti autorizzazioni di cassa determinate in relazione al piano finanziario dei pagamenti programmati, predisposto dal responsabile della gestione, ai sensi dell'articolo 6, comma 10, del medesimo D.L. n. 95, ed avvicinare, dunque, la fase dell'assunzione dell'impegno a quella della disposizione del pagamento. Tale **facoltà** è stata **prorogata fino all'esercizio 2017** dall'articolo 10, comma 8-*ter*, del D.L. n. 210/2015¹³.

Si rammenta, infine, per completezza, che il D.Lgs. n. 90/2016 ha introdotto **maggiori ambiti di flessibilità anche nella fase gestionale** del bilancio, con l'obiettivo di assicurare una maggiore tempestività

¹² La nuova formulazione dell'articolo prevede che, con la legge di bilancio, nell'ambito della seconda sezione, le quote di competenza stanziata annualmente possono essere rimodulate nel triennio in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti, con l'obiettivo di corrispondere agli stanziamenti di competenza maggior flessibilità e aderenza ai fabbisogni effettivi di cassa.

È stata inoltre introdotta la possibilità che le quote delle leggi pluriennali stanziata annualmente rimaste non utilizzate alla fine dell'esercizio, possano essere riscritte, in sede di legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi, in relazione ai pagamenti previsti in tali esercizi nel cronoprogramma.

¹³ La Circolare n. 20 del 23 maggio 2016 evidenzia, in proposito, che l'insieme di autorizzazioni in ordine al quale è esercitabile la facoltà descritta è individuato con riferimento alle autorizzazioni di spesa pluriennali oggetto di monitoraggio e di rendicontazione nell'allegato alla Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza; si tratta cioè delle autorizzazioni oggetto di rilevazione annuale da parte della Ragioneria generale dello Stato, per le quali l'ultima rilevazione è stata disciplinata con la Circolare RGS del 2 marzo 2016, n. 9.

nell'erogazione delle risorse e velocizzare i pagamenti in linea con i tempi previsti dalle norme vigenti.

• **Maggiori ambiti di flessibilità nella fase gestionale**

La flessibilità di tipo gestionale – disciplinata dal nuovo comma 4 fino al comma 4-*sexies* dell'articolo 33 come riformulato dall'articolo 5 del D.Lgs. n. 90/2016 – pur rimanendo limitata soltanto tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, con **esclusione dei fattori legislativi** – viene ora **affidata** direttamente al **Ministro competente** (in luogo del Ministro dell'economia), con proprio decreto da comunicare alla Corte dei conti, richiedendosi soltanto una verifica preventiva da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, e concessa anche con riferimento all'ulteriore livello di dettaglio dei programmi di spesa rappresentato dalle **azioni**.

Al **Ministro competente** sono altresì riservate le proposte di **variazioni compensative di sola cassa** tra unità elementari di bilancio, da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti, al fine di preordinare nei tempi stabiliti le disponibilità di cassa occorrenti per disporre i pagamenti e rendere effettive le previsioni indicate nei **piani finanziari dei pagamenti**, fatta eccezione per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa.

Al **Ministro dell'economia e delle finanze**, su proposta del ministro competente, è invece riservata la facoltà di disporre variazioni di bilancio inerenti gli stanziamenti di spesa iscritti nelle categorie dei **consumi intermedi** e degli **investimenti fissi lordi**.

Si tratta, peraltro, in alcuni casi, della **messa a regime** di disposizioni di flessibilità già previste a legislazione vigente **in deroga** alla allora vigente normativa contabile, come nel caso delle variazioni compensative tra gli stanziamenti delle categorie economiche 2 e 21, già sperimentata nel 2014 e 2015 al fine di consentire alle Amministrazioni di razionalizzare la spesa per acquisto di beni e servizi e di prevenire la formazione di debiti fuori bilancio¹⁴, ovvero delle variazioni compensative in termini di sola cassa, tutt'ora vigenti¹⁵.

1.4. Classificazione delle entrate e delle spese

Ai sensi dell'articolo 25 della legge di contabilità, la classificazione delle voci di **entrata** si articola su **cinque livelli** di aggregazione:

a) **titoli**, a secondo della loro natura:

titolo I: entrate tributarie;

titolo II: entrate extra-tributarie;

titolo III: entrate derivanti da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti;

¹⁴ Dall'[articolo 50, comma 2, del D.L. n. 66/2014](#).

¹⁵ Ai sensi dell'articolo 10, comma 10, lett. a), del [D.L. n. 192/2014](#).

titolo IV: entrate derivanti da accensione di prestiti.

I primi tre titoli rappresentano le entrate finali; il quarto titolo corrisponde in sostanza all'entità del ricorso al mercato finanziario;

- b) **ricorrenti e non ricorrenti**, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata soltanto ad alcuni esercizi;
- c) **tipologia di entrata, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti**;
- d) **categorie**, secondo la natura dei cespiti;
- e) **unità elementari di bilancio**, ai fini della gestione e della rendicontazione, che possono eventualmente essere suddivise in articoli.

La classificazione delle voci di **spesa** si articola su **tre livelli**:

- a) **missioni**, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici della spesa;
- b) **programmi**, ossia le **unità di voto parlamentare**, quali aggregati finalizzati al perseguimento degli obiettivi indicati nell'ambito delle missioni.
- c) **unità elementari di bilancio**, che rappresentano le unità di gestione e rendicontazione, eventualmente ripartite in articoli (i quali, in analogia con quanto ora previsto per i capitoli, corrisponderebbero agli attuali piani di gestione).

Si ricorda che con il D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 90 si è provveduto all'**introduzione delle azioni**, quali ulteriore articolazione dei programmi di spesa che specifica ulteriormente la finalità della spesa rispetto a quella individuata in ciascun programma, ai sensi del **nuovo articolo 25-bis**, destinate a costituire, in prospettiva, le unità elementari del bilancio dello Stato anche ai fini gestionali e di rendicontazione, in sostituzione degli attuali capitoli di bilancio.

Fino all'introduzione delle azioni, le unità elementari di bilancio continueranno ad essere rappresentati dai **capitoli**, secondo l'oggetto della spesa; i programmi di spesa manterranno la suddivisione in **macroaggregati** per spese di funzionamento (interventi, trattamenti di quiescenza, oneri del debito pubblico, oneri comuni di parte corrente o in conto capitale).

Durante tale periodo, i programmi di spesa saranno comunque presentati suddivisi in "**azioni**". Tale suddivisione riveste carattere **meramente conoscitivo**, ad integrazione di quella per capitoli.

Le azioni costituiranno le unità elementari di riferimento ai fini della gestione e della rendicontazione soltanto in un secondo momento. Il definitivo passaggio all'adozione delle azioni - che presuppone un periodo di sperimentazione che prende avvio con riferimento all'esercizio 2017 - sarà valutato in base agli esiti di una Relazione predisposta annualmente dalla Ragioneria generale dello Stato, sentita la Corte dei Conti, con riferimento all'efficacia delle azioni, che sarà presentata per la prima volta al Parlamento in sede di rendiconto 2017. Con successivo **decreto del Presidente del Consiglio** dei Ministri sarà individuato

l'esercizio finanziario a partire dal quale le azioni costituiranno le unità elementari del bilancio.

Le spese del bilancio dello Stato sono esposte secondo le tradizionali **classificazioni economica e funzionale**.

La legge di contabilità prevede che tali classificazioni si **conformino ai criteri adottati in contabilità nazionale** per i conti del settore della pubblica amministrazione. E' pertanto prevista la presentazione, in allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia, di un quadro contabile da cui risultino le categorie in cui viene classificata la spesa secondo l'analisi economica e le classi, fino al terzo livello della classificazione COFOG (comparti di attività in cui si articolano le aree di intervento delle politiche pubbliche), in cui viene ripartita la spesa secondo l'analisi funzionale. In appendice a tale quadro contabile sono previsti appositi prospetti illustrativi degli incroci tra i diversi criteri di classificazione.

È richiesto altresì, in apposito prospetto, **il raccordo tra le classi COFOG e le missioni e i programmi di spesa**, nonché tra il bilancio dello Stato e il sistema di contabilità nazionale.

Tutti i suddetti prospetti devono essere aggiornati dopo l'approvazione della legge di bilancio.

1.5. La struttura della seconda sezione del disegno di legge di bilancio

La seconda sezione del disegno di legge di bilancio è costituita:

- dallo stato di previsione dell'entrata;
- dagli stati di previsione della spesa relativi ai singoli Ministeri con portafoglio;
- dal quadro generale riassuntivo, con riferimento al triennio.

Ciascuno stato di previsione è corredato da una serie di **elementi informativi**, da aggiornare al momento dell'approvazione della legge di bilancio:

- la **nota integrativa al bilancio di previsione**, contenente gli elementi informativi riferiti alle entrate e alle spese. Per le **entrate**, la nota illustra i criteri utilizzati per la previsione relativa alle principali imposte e tasse. Per la **spesa**, la Nota integrativa – per la quale è stata superata l'articolazione in due sezioni, ai sensi del D.Lgs. n. 90/2016, con sostanziale conferma dei contenuti – espone:
 - 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 (DEF) e nel

D.P.C.M. relativo alla definizione degli obiettivi di spesa dei singoli Ministeri, di cui al nuovo articolo 22-*bis*;

- il **contenuto di ciascun programma di spesa** con riferimento alle unità elementari di bilancio sottostanti, indicando, per ciascuna unità, le risorse finanziarie per il triennio di riferimento con riguardo alle categorie economiche di spesa, nonché i riferimenti legislativi e i criteri di formulazione delle previsioni;
- il **piano degli obiettivi**, intesi come risultati che le amministrazioni intendono conseguire, correlati a ciascun programma e formulati con riferimento a ciascuna unità elementare di bilancio, e i relativi **indicatori di risultato** in termini di livello dei servizi e di interventi.

La revisione dei contenuti della Nota integrativa ha determinato la **soppressione** della **scheda illustrativa** dei programma e delle leggi che li finanziano.

- elenco, per ogni programma, delle unità elementari di bilancio e dei relativi stanziamenti, distinti con riferimento alle voci del piano dei conti integrato di cui all'articolo 38-*ter*;
- **riepilogo** delle dotazioni di ogni programma secondo l'analisi economica e funzionale;
- **budget dei costi** della relativa amministrazione¹⁶, che riporta i costi previsti dai centri di costo dell'amministrazione e il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche a quelle finanziarie di bilancio.

Di tali elementi informativi è richiesto l'aggiornamento al momento dell'approvazione della legge di bilancio.

Con riferimento al prospetto di riconciliazione del *budget* dei costi, l'articolo 5, comma 1, lettera c) della legge in esame ne prevede altresì l'aggiornamento anche sulla base del disegno di legge di assestamento.

Allo stato di previsione **dell'entrata** è allegato un **rapporto annuale sulle spese fiscali**, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante

¹⁶ Si ricorda che il *budget* economico è stato introdotto nel 1997, con l'introduzione della contabilità economica analitica per centri di costo in aggiunta a quella finanziaria. Il principio fondamentale del sistema di contabilità economica è la rilevazione dei costi, intesa come valorizzazione monetaria dell'utilizzazione delle risorse, mentre la spesa, che caratterizza la contabilità finanziaria, è espressa dall'esborso monetario legato all'acquisizione delle risorse medesime. Quindi il Budget illustra i costi (valore dell'utilizzo effettivo delle risorse) che lo Stato prevede di sostenere nel corso dell'anno, in coerenza con gli stanziamenti finanziari (spesa per l'acquisizione di risorse e trasferimenti) approvati dal Parlamento. Fino al 2011, il budget ha costituito un autonomo documento, trasmesso al Parlamento in modo separato rispetto al disegno di legge di bilancio (Doc. CLVIII).

da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso.

Per evitare la sovrapposizione di informazioni, il D.Lgs. n. 90 ha **eliminato**, tra gli elementi informativi contenuti negli stati di previsione:

- le **schede illustrative dei capitoli** recanti i fondi settoriali;
- la **Relazione sulla destinazione alle aree sottoutilizzate** delle spese di investimento iscritte negli stati di previsione dei singoli Ministeri per gli interventi di rispettiva competenza, che veniva presentata dal Ministro dello sviluppo economico ed allegata al disegno di legge del bilancio. Tali informazioni infatti, sono già contenute nell'**analoga Relazione allegata al DEF**, prevista dall'articolo 11, comma 7, della legge n. 196/2009, che viene presentata alle Camere dal Ministro dello sviluppo economico entro il 10 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento.

Oltre al riordino degli elementi conoscitivi, con il D.Lgs. n. 90/2016 si è provveduto anche a snellire il processo di composizione e di definizione del bilancio, in particolare **eliminando** dal corpus del documento di bilancio le **appendici** relative alle amministrazioni autonome (Fondo edifici di culto e Archivi notarili), prima allegate ai Ministeri dell'interno e della giustizia, e **scorporando** dal disegno di legge di bilancio anche **alcune relazioni** che costituivano allegati delle Amministrazioni interessate, al fine di renderli documenti a se stanti, da presentare annualmente al Parlamento in concomitanza con la presentazione del disegno di legge del bilancio.

Si tratta dei seguenti allegati:

- *Relazione sui rapporti tra l'Italia e il Fondo monetario internazionale*, prima ricompresa nell'ambito della Nota integrativa allo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze;
- *Tabella dei cambi di finanziamento*, prima allegata allo stato di previsione del Ministero degli affari esteri, per la quale è ora prevista la pubblicazione annuale sul sito web istituzionale del Ministro;
- *Relazioni illustrative sullo stato di attuazione dei programmi del Ministero della difesa*, prima allegate all'omonimo Ministero;
- *Relazione sull'applicazione della normativa della circolazione in ambito internazionale e sull'attuazione della direttiva CEE e del relativo regolamento in Italia e negli Stati membri*, prima allegata allo stato di previsione del Ministero per i beni e le attività culturali e il turismo.

Per quanto concerne l'**approvazione del disegno di legge di bilancio**, l'articolo 21 dispone:

- la predisposizione della **nota di variazioni** in caso di variazioni apportate al disegno di legge di bilancio (I e II sezione) nel corso della discussione parlamentare;

- l'approvazione, con distinti articoli, dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa e dei totali generali della spesa nonché del quadro generale riassuntivo;
- l'approvazione, con apposite norme, dei **fondi di riserva** previsti dalla legge di contabilità: Fondo di riserva per le spese obbligatorie, Fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale, Fondo di riserva per le spese impreviste e Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa;
- la fissazione, con apposita norma, **dell'importo massimo di emissione di titoli dello Stato**, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare, in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale;
- l'annessione agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri, secondo le rispettive competenze, degli elenchi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Alla data di entrata in vigore della legge di bilancio, con **decreto** del Ministro dell'economia e delle finanze, le **unità di voto parlamentare sono ripartite in unità elementari di bilancio** (ex capitoli) ai fini della gestione e della rendicontazione.

1.6. Il bilancio di genere

Il D.Lgs. n. 90/2016 ha integrato la legge n. 196/2009 con l'articolo 38-*septies*, che prevede l'**avvio di una sperimentazione dell'adozione di un bilancio di genere**, ai fini della valutazione del diverso impatto delle politiche di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito.

La norma prevede che la metodologia generale per la redazione di tale tipologia di bilancio dovrà essere definita tramite **decreto** del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto anche delle esperienze già adottate nei bilanci degli enti territoriali, da emanarsi **entro 12 mesi** dalla data di entrata in vigore del D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 90¹⁷.

Le amministrazioni centrali dello Stato devono fornire al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'economia le informazioni necessarie, secondo gli schemi contabili, gli indicatori statistici e le modalità di rappresentazione stabilite dalla stessa Ragioneria. A tale scopo la norma richiama il **D.Lgs. n. 150/2009** (articolo 10, comma 1, lettera b)), che ha richiesto alle amministrazioni pubbliche la **redazione di un bilancio di genere** nell'ambito della relazione annuale sulla *performance*, senza tuttavia specificare le metodologie e i contenuti di tale documento.

¹⁷ Pubblicato nella G.U. 30 maggio 2016. Il termine in questione scade pertanto il 14 giugno 2017.

È prevista una **relazione al Parlamento** da parte del Ministro dell'economia e delle finanze **sulla sperimentazione** e, successivamente, sugli **esiti dell'adozione definitiva** del bilancio di genere.

2. IL DISEGNO DI LEGGE DI BILANCIO PER IL 2017-2019

Il disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2017 e il bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 (A.C. 4127) è predisposto in coerenza con le disposizioni della legge n. 196/2009, come modificate dalla legge n. 163 del 2016 e dai decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016.

A seguito della riforma, il bilancio dello Stato è ora presentato **integrando fin dall'inizio** le risorse già disponibili in bilancio a **legislazione vigente** per il triennio di previsione **con gli effetti delle modifiche proposte** alla legislazione vigente dal medesimo disegno di legge di bilancio, sia con la prima che con la seconda sezione. Di conseguenza, è stata **modificata** la modalità di **rappresentazione dei dati contabili** nei prospetti deliberativi per unità di voto, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata, per effetto delle innovazioni normative della Sezione I e delle facoltà esercitabili con la Sezione II.

In particolare, i prospetti deliberativi della seconda sezione riportano:

- le previsioni di entrata e di spesa a **legislazione vigente**, includendo in essa le **rimodulazioni** compensative di spese per fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali ed orizzontali) proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa;
- le **proposte di modifica** della legislazione vigente (rifiinanziamenti, defianziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa da disporre con la Sezione I;
- gli **effetti finanziari** imputabili alle innovazioni normative introdotte con la **Sezione I** del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente.

Le previsioni complessive del disegno di legge di bilancio – il c.d. **bilancio integrato** – sono determinate come somma degli stanziamenti previsti in Sezione II e degli effetti finanziari della Sezione I.

Ai sensi dell'articolo 21 della legge di contabilità pubblica, e sulla base delle indicazioni fornite con la circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 20 del 23 giugno 2016¹⁸, il disegno di legge di bilancio è impostato secondo la struttura contabile per **missioni e programmi**, finalizzata a privilegiare il contenuto funzionale della spesa.

Il disegno di legge di bilancio 2017-2019 conferma la struttura prevista già per l'esercizio 2016, con **34 missioni**, che rappresentano le funzioni

¹⁸ Concernente "Previsioni di bilancio per l'anno 2017 e per il triennio 2017 – 2019 e Budget per il triennio 2017 – 2019. Proposte per la manovra 2017".

principali della spesa pubblica e ne delineano gli obiettivi strategici, e **175 programmi di spesa**, che costituiscono le **unità di voto parlamentare**.

Con il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato tramite il decreto legislativo del 12 maggio 2016, n. 90, sono state introdotte alcune rilevanti innovazioni a questo assetto tramite una profonda revisione delle missioni e dei programmi, l'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità e l'individuazione delle azioni¹⁹ quali aggregati di bilancio sottostanti i programmi di spesa. Di conseguenza, il disegno di legge di bilancio 2017-2019, pur confermando in 34 il numero delle missioni, presenta rilevanti modifiche nell'articolazione dei contenuti rispetto alla legge di bilancio 2016. Sono individuati **17 nuovi programmi** mentre sono stati **soppressi 24 programmi** precedenti, portando le unità di voto complessivamente da 182 a 175.

2.1. La formazione delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente

L'evoluzione degli aggregati di bilancio formati sulla **base della legislazione vigente**, per il triennio di previsione, sconta gli interventi di contenimento della spesa operati negli esercizi precedenti, gli effetti dei provvedimenti disposti dal Governo nel corso del 2016, nonché gli effetti finanziari derivanti dalle rimodulazioni proposte dalle amministrazioni sulla base della flessibilità.

Relativamente alle **misure** adottate nel **corso del 2016**, con effetti rilevanti sulle previsioni per il triennio 2017-2019, la Relazione illustrativa del disegno di legge evidenzia in particolare:

- le disposizioni relative al **settore bancario** (D.L. n. 18/2016 “Decreto Banche” e D.L. n. 59/2016 “Decreto recupero crediti”).
La Relazione illustrativa ricorda le misure concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio;
- i provvedimenti in **ambito sociale** (legge n. 112/2016).
La Relazione illustrativa sottolinea, in particolare, l'istituzione di un fondo per l'assistenza a persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, le cui modalità di erogazione saranno definite dalle regioni;

¹⁹ In particolare, l'individuazione delle azioni quale ulteriore livello di dettaglio dei programmi di spesa del bilancio dello Stato, con l'obiettivo di rendere maggiormente leggibili le attività svolte, le politiche e i servizi erogati tramite i programmi di spesa e favorire il controllo e la valutazione dei risultati, pur non modificando il livello di aggregazione del bilancio a cui corrisponde l'unità di voto parlamentare, ha comportato, in diversi casi, un affinamento dell'elenco dei programmi e modifiche nei loro contenuti.

- i provvedimenti nel settore della **difesa** (D.L. n. 67/2016 “Decreto missioni di pace”).

In particolare, si sottolinea la proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia; la proroga dell’impiego delle forze armate, con incrementi di personale, ai fini della sicurezza connessa allo svolgimento del Giubileo straordinario; l’incremento dell’organico e dell’ammodernamento dei mezzi a disposizione del corpo nazionale dei Vigili del Fuoco;

- le misure a sostegno degli **enti territoriali** (D.L. n. 113/2016).

La Relazione ricorda le misure atte a favorire i comuni, le province e le città metropolitane che nell’anno 2015 non abbiano rispettato il patto di stabilità interno, gli enti in dissesto e degli enti locali impegnati in misure di razionalizzazione dei costi e degli organismi.

Le dotazioni di bilancio a legislazione vigente sono inoltre comprensive delle **rimodulazioni compensative** proposte dalle Amministrazioni sulla base della **flessibilità** concessa dalla normativa vigente, di cui all’articolo 23, comma 3, lettera a), della legge di contabilità.

Laddove le rimodulazioni compensative riguardano dotazioni finanziarie riconducibili al **fattore legislativo**, la normativa ne prevede **apposita evidenza contabile**.

Nel disegno di legge di bilancio per il 2017 sono presenti, in allegato a ciascuno stato di previsione della spesa, gli **allegati** che espongono le autorizzazioni di spesa di **ciascun Ministero** che sono state rimodulate dal disegno di legge di bilancio, distintamente, per le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per le rimodulazioni per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma).

Si rileva che la flessibilità a valere sulle spese rimodulabili riconducibili a fattori legislativi è stata **esercitata in misura contenuta** e soltanto da alcuni Ministeri (Ministero dell’economia e delle finanze, Ministero dell’ambiente e della tutela del mare e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) con variazioni concentrate su pochi capitoli di bilancio.

Le **rimodulazioni** in senso “verticale”, ovvero tra spese predeterminate da leggi vigenti (**fattori legislativi**) effettuate in uno specifico anno, hanno modificato la legislazione vigente soprattutto nel 2017, con una riallocazione complessiva della spesa pari a **440 milioni** di euro che ha interessato unicamente il Ministero dell’economia e delle finanze. Per il 2018 ed il 2019 le rimodulazioni sono state più contenute (circa 100 milioni) ed hanno riguardato anche in questo caso in prevalenza il Ministero dell’economia e delle finanze.

Tabella 1 - Rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi (art. 23, co 3, lett. a)*(importi in milioni di euro)*

ECONOMIA E FINANZE Mis/Pro	2017		2018		2019	
	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.
2 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (3)						
<i>2.4 Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria (3.6)</i>						
DLG n. 56/2000 art 13 co Attribuzione gettito IRAP regioni a statuto ordinario (Cap-pg: 2701/1)	1.660	-340	900	-	-	-
DLG n. 446/1997 art. 39 co 3 Minori entrate dell'Irap (Cap-pg: 2701/1)	340	340	100	-	-	-
3 L'Italia in Europa e nel mondo (4)						
<i>3.1 Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE (4.10)</i>						
L n. 183/1987 Coordinamento politiche riguardanti l'appartenenza italiana alle comunità europee e adeguamento dell'ordinamento interno alle politiche comunitarie (Cap-pg: 7493/1)	4.750	-100	4.650	-100	2.700	-100
LS n. 208/2015 art.1 co 183 Incremento dotazione del Fondo per il recepimento della normative europea (Cap-pg: 2816/1)	200	100	200	100	200	100

AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE Mis/Pro	2017		2018		2019	
	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.
1. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (18)						
<i>1.4 Coordinamento generale, informazione e comunicazione (18.11)</i>						
LF. n. 266/2005 art. 1 co 20 Fondo da ripartire in corso di gestione per eventuali maggiori esigenze di spesa (Cap-pg: 1335/1)	-	-0,2	0,2	-	0,2	-
L. n. 179/2002 art. 6 comma 1 Programma strategico di comunicazione ambientale (Cap-pg: 1083/1)	0,3	0,2	0,2	-	0,2	-

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127 – Tomo III)

Le **rimodulazioni** in senso “orizzontale”, ovvero tra esercizi finanziari diversi, sono state adottate anch'esse in casi molto limitati, ed hanno interessato unicamente gli stanziamenti in conto capitale al fine di avvicinare la fase dell'assunzione dell'impegno a quella della disposizione del pagamento (ossia la competenza alle effettive **esigenze di cassa**) ed evitare, così la formazione dei residui passivi. Le rimodulazioni orizzontali hanno portato ad una revisione pluriennale degli stanziamenti che ha **riallocato la spesa dal 2017 (-530 milioni)** ad altri esercizi finanziari, ed in particolare **al 2018 (+443 milioni)**. Anche in questo caso soltanto due

ministeri si sono avvalsi di tale forma di flessibilità (Ministero dell'economia e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Tabella 2 - Rimodulazioni compensative di spese per adeguamento al piano finanziario (art. 23, co 3, lett. a); art 30 co 1)

(importi in milioni di euro)

ECONOMIA E FINANZE Mis/Pro	2017		2018		2019	
	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.
9 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)						
<i>9.1 Opere pubbliche e infrastrutture (14.8)</i>						
L n. 448/1998 co 1 punto C Edilizia sanitaria pubblica (Cap-pg: 7464/1)	200	-100	800	100	869	-
DL. n. 66/2014 art 49 co 2 punto D Somme destinate al ripiano dei debiti nei confronti degli enti territoriali (Cap-pg: 7464/1)	50	-471,2	340	340	131,2	131,2

TRASPORTI Mis/Pro	2017		2018		2019	
	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.
1. Infrastrutture pubbliche e logistica (14)						
<i>1.1 Sistemi stradali, autostradali e intermodali (14.11)</i>						
DL. 69/2013 art 18 co 2 punto 3 Programma ponti e gallerie stradali (Cap-pg: 7002/6)	90	30	121	20	110	-50
<i>1.2 Sistemi idrici, idraulici ed elettrici (14.5)</i>						
DL n. 133/2014 art 3 co 2 punto A/bis Completamento sistema idrico Basento-Bradano settore G (Cap-pg: 7249/1)	22	12	33	-12	-	-
2. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto (13)						
<i>2.4 Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (13.5)</i>						
LS n. 208/2015, art. 1, co. 654 punto 2 Compensazione oneri per l'espletamento dei servizi ferroviari di autostrada ferroviaria alpina effettuati attraverso il valico tra Italia e Francia, in particolare il Frejus (Cap-pg: 7290/3)	-	-	10	-5*	10	-5*

* + 10 milioni al 2020 e successivi

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127 – Tomo III)

2.1.1 Il quadro generale riassuntivo a legislazione vigente

Il quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione a legislazione vigente evidenzia i seguenti importi per gli anni 2017-2019:

Tabella 3 - Previsioni a legislazione vigente 2017-2019 al lordo delle regolazioni contabili e dei rimborsi IVA

(valori in milioni di euro)

	2017		2018		2019	
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
Entrate finali	573.553	528.770	582.135	537.784	592.242	547.894
- di cui entrate tributarie	500.952	473.087	511.162	483.645	522.704	495.187
Spese finali	597.142	617.034	598.750	607.025	594.600	600.357
Saldo netto da finanziare	-23.589	-88.265	-16.615	-69.241	-2.358	-52.462

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127 – Tomo I, pag. 22-23)

Per il 2017, a legislazione vigente, il **saldo netto da finanziare** - corrispondente alla differenza tra le entrate finali e le spese finali - presenta un disavanzo di 23,6 miliardi di euro, in miglioramento sia rispetto alla previsione del bilancio 2016 (che indicava un SNF pari a 38,4 miliardi) che rispetto al dato assestato (39,8 miliardi) (*cf.* la tabella successiva).

Nel successivo biennio, per effetto dell'incremento atteso delle entrate tributarie nel corso del triennio (da 500,9 a 522,7 miliardi nel 2019, dovuto in larga parte al favorevole andamento delle variabili macroeconomiche, nonché agli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi approvati in corso d'anno) si evidenzia un ulteriore miglioramento del saldo netto da finanziare, che si attesta a 16,6 miliardi di euro nel 2018 e a circa 2,4 miliardi nel 2019.

Le spese finali evidenziano, invece, una decrescita nel triennio, dai 597,1 miliardi del 2017 ai 594,6 miliardi del 2019.

In termini di **cassa**, il saldo netto da finanziare, mostra un disavanzo pari a 88,3 miliardi di euro nel 2017, a 69,2 miliardi nel 2018 e a 52,5 miliardi nel 2019.

La differenza rispetto al corrispondente valore in termini di competenza dipende essenzialmente dal fisiologico scostamento tra i valori degli accertamenti di entrata e i corrispondenti incassi. In particolare, la differenza tra i due saldi, pari a circa 64,7 miliardi nel 2017, risulta attribuibile per circa 45 miliardi alle entrate finali, ed in particolare agli scostamenti tra quanto si prevede di accertare e quanto si prevede di incassare. Dal lato delle spese si registra una maggiore dotazione cassa per circa 20 miliardi nelle spese finali.

Si segnala che in applicazione della riforma della legge di contabilità, le voci di entrata e di spesa relative alle **regolazioni contabili e debitorie**

sono **incluse nei saldi** del bilancio dello Stato (innovando rispetto a quanto previsto nei precedenti esercizi finanziari, in cui i dati erano presentati sia al netto che al lordo delle regolazioni²⁰).

Tali voci trovano esplicitazione, ai fini del raccordo con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica nella **nota tecnico illustrativa** al disegno di legge di bilancio.

Con il termine “regolazione di bilancio” si intende un’operazione volta a far emergere contabilmente partite di entrata e/o di spesa che altrimenti non troverebbero rappresentazione in bilancio (nel rispetto dei principi dell’unità, dell’annualità, dell’integrità e dell’universalità del bilancio) o a depurare il bilancio di partite contabili che, sebbene registrate nell’esercizio, hanno già manifestato i propri effetti economici in anni precedenti. Il “regolare”, dunque, è inteso nel senso di far sì che il bilancio dia contezza, sia pure con sfasamenti temporali, di tutti i fenomeni gestionali, nel rispetto dei principi a cui tale documento si deve uniformare.

Nell’ambito delle regolazioni di bilancio è possibile distinguere le regolazioni contabili dalle regolazioni debitorie.

Le regolazioni contabili sono delle partite di entrata e di spesa iscritte nel bilancio dello Stato con la finalità di dare rappresentazione a fenomeni finanziari che altrimenti non verrebbero considerati nella loro interezza. Si tratta, in altre parole di “variazioni contabili” apportate a voci di entrata e di uscita con la finalità di consentire una rappresentazione integrale dei fenomeni rilevati.

Per regolazione debitoria si intende l’iscrizione in bilancio di una partita contabile di spesa per il pagamento di operazioni che, in termini di competenza economica, hanno già prodotto i loro effetti in esercizi precedenti a quello in cui viene disposto lo stanziamento in bilancio. In genere, la mancata iscrizione della spesa nell’esercizio di competenza dipende dal fatto che per esso non si disponeva delle necessarie informazioni per poter essere correttamente stimata e valutata. Rientrano tra queste il ripiano dei disavanzi delle aziende sanitarie, gli accantonamenti al fondo globale per provvedere all’estinzione di debiti pregressi o ai pagamenti derivanti da sentenze di organi giurisdizionali nazionali e comunitari, ecc..

²⁰ Le ragioni che determinano la presentazione del quadro riassuntivo al lordo ed al netto delle regolazioni contabili e debitorie derivano dalla necessità di fornire un quadro quanto più completo possibile della situazione del bilancio, atteso che la presenza o meno delle regolazioni (nonché dei rimborsi d’imposta) incide sulla rappresentatività del documento del bilancio. Ciò in quanto **al netto delle regolazioni**, il documento esprime il risultato effettivo d’esercizio, ma non dà compiutamente conto di tutti gli effetti finanziari che si determinano nell’esercizio medesimo, non considerando gli effetti di operazioni che, pur gravando sullo stesso, sono riconducibili a fatti gestionali degli esercizi precedenti. **Al lordo**, invece, il documento di bilancio espone tutte le risultanze finanziarie che si registrano nell’esercizio di riferimento, ma, ricomprendendovi anche quelle derivanti da obbligazioni insorte negli esercizi precedenti, può non dare un quadro del tutto rappresentativo del risultato gestionale dell’esercizio cui attiene il bilancio, atteso che tale quadro risulta modificato – e di norma peggiorato, per la liquidazione delle partite pregresse – dalle regolazioni debitorie, oltre che, naturalmente, dai rimborsi d’imposta.

2.2. Le previsioni di entrata e di spesa, in termini di competenza, del bilancio integrato

A seguito dell'unificazione della legge di bilancio e della legge di stabilità in un unico provvedimento, il bilancio dello Stato è presentato - a differenza di quanto accadeva nei precedenti esercizi finanziari - **integrando** le risorse già disponibili in bilancio a **legislazione vigente** con gli **effetti delle modifiche proposte** alla legislazione vigente dal disegno di legge di bilancio, sia con la **prima** che con la **seconda sezione** (c.d. **bilancio integrato**).

Questa integrazione, sottolinea la relazione illustrativa, consente di riportare l'attenzione del Parlamento e della collettività sulle priorità dell'intervento pubblico, valutando allo stesso momento i programmi di spesa nuovi e quelli già esistenti in un quadro di vincoli definito dal complesso delle risorse disponibili e dagli obiettivi programmatici indicati nei documenti di programmazione.

Le previsioni di entrata e di spesa del disegno di legge di bilancio 2017-2019 ricomprendono dunque in sé gli effetti finanziari della **manovra** impostata dal Governo per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica con il disegno di legge di bilancio medesimo.

La manovra disposta con il disegno di legge di bilancio in esame si compone, come già più volte ricordato, delle modifiche e innovazioni normative della prima sezione e dei rifinanziamenti, definanziamenti e delle riprogrammazioni contenute nella seconda sezione.

Concorrono inoltre al conseguimento degli obiettivi finanziari e al finanziamento degli interventi disposti con la presente manovra, si ricorda, le disposizioni del D.L. n. 193 del 2016 recante misure in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili (cd. decreto fiscale).

Nella Tavola seguente sono posti a raffronto, in termini di **competenza**, le previsioni iniziali e quelle assestate del bilancio per il 2016 e le previsioni del disegno di legge di bilancio "integrato" per il 2017 e per il biennio successivo.

Tabella 4 - Previsioni entrate e spese integrate 2017-2019*(dati di competenza, valori in milioni di euro)*

	BILANCIO 2016	ASSESTATO 2016	BILANCIO INTEGRATO 2017	DIFF. BIL 2017/ ASS 2016	BILANCIO INTEGRATO 2018	BILANCIO INTEGRATO 2019
Entrate finali	567.417	565.971	567.994	<i>2.023</i>	586.014	596.833
Tributarie	491.750	487.606	493.171	<i>5.565</i>	514.976	527.184
Extratributarie	72.493	75.190	72.313	<i>-2.877</i>	68.534	67.150
Entrate per alienazione e ammort. beni patrimoniali	3.174	3.175	2.511	<i>-664</i>	2.504	2.499
Spese finali	605.828	605.775	606.595	<i>820</i>	613.263	605.460
Spese correnti	565.870	564.896	565.563	<i>667</i>	566.531	564.310
- Interessi	84.157	79.481	79.287	<i>-194</i>	78.694	76.835
- Spese correnti netto interessi	481.713	485.415	486.276	<i>861</i>	487.837	487.475
Spese conto capitale	39.957	40.880	41.032	<i>152</i>	46.732	41.150
Rimborso prestiti	218.485	215.472	254.496	<i>39.024</i>	227.236	240.899
Saldo netto da finanziare	-38.411	-39.805	-38.601	<i>1.204</i>	-27.249	-8.628
Risparmio pubblico	-1.627	-2.101	-80	<i>2.021</i>	16.979	30.024
Avanzo primario	45.746	39.676	40.686	<i>1.010</i>	51.445	68.208
Ricorso al mercato	-256.896	-255.277	-293.097	<i>-37.820</i>	-254.485	-249.527

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127 – Tomo I, pag. 10)

Il disegno di legge di bilancio in esame fissa l'indebitamento netto nominale – come ricorda la relazione illustrativa - ad un livello pari al -2,3 per cento del PIL nel 2017, al -1,2 per cento del PIL per il 2018 e a -0,2 per cento del PIL per il 2019.

In coerenza con gli obiettivi programmatici di deficit, il **saldo netto da finanziare** programmatico del bilancio dello Stato è determinato nel limite massimo di **-38,6 miliardi nel 2017**, -27,2 miliardi nel 2018 e -8,6 miliardi nel 2019, in termini di competenza.

In termini di competenza, i provvedimenti della **manovra** (disegno di legge di bilancio e decreto fiscale) comportano un **peggioramento** del saldo netto da finanziare rispetto alla legislazione vigente di oltre **15 miliardi nel 2017**, di 10,6 miliardi nel 2018 e di 6,3 miliardi nel 2019

Ciò è dovuto al fatto che, per effetto delle disposizioni adottate, è attesa una **riduzione delle entrate finali** rispetto alla legislazione vigente per un importo pari a circa **5,6 miliardi nel 2017** (da 573,6 miliardi a legislazione vigente a circa 568 miliardi). Per gli anni successivi, si prevede invece un incremento delle entrate finali di circa 3,9 miliardi nel 2018 e di 4,6 miliardi nel 2019.

Le **spese finali**, invece, sono attese in **aumento** rispetto all'andamento tendenziale a legislazione vigente, per circa **9,5 miliardi nel 2017** (da 597,1 miliardi a legislazione vigente a 606 miliardi), di 14,5 miliardi nel 2018 e di 10,9 miliardi nel 2019.

Rispetto al 2016, tutti i saldi del bilancio integrato evidenziano, nel complesso, un **miglioramento**.

Il disegno di legge di bilancio integrato espone un livello di saldo netto da finanziare per il 2017 in leggera riduzione rispetto al saldo assestato del 2016, di circa 1,2 miliardi di euro. Anche il risparmio pubblico e l'avanzo primario registrano nel 2017 un miglioramento dell'ordine di 2 miliardi per il risparmio pubblico e di circa 1 miliardo per l'avanzo primario.

Il bilancio integrato evidenzia poi un progressivo **aumento nel biennio 2018-2019 del risparmio pubblico e dell'avanzo primario** del bilancio dello Stato, in termini di competenza, di circa 30 miliardi.

L'andamento così positivo dei due saldi beneficia, in particolare, di un progressivo incremento nel triennio delle entrate che, integrate con gli effetti finanziari della Sezione I del disegno di legge di bilancio, passano dai 566 miliardi del dato assestato del 2016 ai 568 miliardi del 2017 a 586 miliardi nel 2018, 597 miliardi nel 2019.

L'incremento delle entrate che si registra nel 2017 rispetto al 2016 è tuttavia interamente riconducibile all'evoluzione prevista a legislazione vigente; un contributo positivo, seppure modesto, è riconducibile anche agli effetti della manovra negli anni successivi, come risulta dalla tabella successiva.

2.2.1 Analisi delle entrate finali

Per quanto riguarda le entrate, la Relazione illustrativa al disegno di legge di bilancio indica i criteri in base ai quali sono state elaborate le previsioni aggiornate per il triennio 2017-2019. Tali previsioni, con riferimento in particolare alle entrate tributarie, risultano in linea con quelle tendenziali contenute nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2016.

Tabella 5 - Entrate finali. Previsioni 2017-2019

(valori in milioni di euro)

	2017				2018				2019			
	BLV	DL 193	Eff. Sez. I	BIL integr.	BLV	DL 193	Eff. Sez. I	BIL integr.	BLV	DL 193	Eff. Sez. I	BIL integr.
ENTRATE TRIBUTARIE	500.952	3.607	-11.388	493.171	511.162	4.640	-826	514.976	522.704	3.160	1.320	527.184
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	70.106	213	1.994	72.313	68.485	102	-53	68.534	67.056	44	50	67.150
ENTRATE PER ALIENAZIONI ECC.	2.495	0	16	2.511	2.488	0	16	2.504	2.483	0	16	2.499
ENTRATE FINALI	573.553	3.820	-9.378	567.994	582.135	4.742	-863	586.014	592.242	3.204	1.386	596.833

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127 – Tomo I, pag. 10)

Nel **bilancio a legislazione vigente**, in termini di competenza, le previsioni relative alle **entrate finali** del bilancio dello Stato ammontano a

573.553 milioni nel 2017, a 582.135 milioni nel 2018 e a 592.242 milioni nell'ultimo anno del triennio di previsione.

Rispetto alle previsioni assestate per l'anno 2016, pari a 565.971 milioni, le entrate finali del 2017 presentano un **incremento** complessivo di 7.582 milioni. La variazione beneficia delle maggiori entrate tributarie per 13.346 milioni in parte compensate dalla riduzione delle entrate extra tributarie per 5.084 milioni e dagli introiti da alienazione e ammortamento dei beni patrimoniali che evidenziano un decremento di 681 milioni.

Per quanto riguarda, in particolare, l'evoluzione delle entrate di natura **tributaria**, questa dipende in larga parte dal favorevole andamento delle variabili macroeconomiche, nonché dagli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi approvati in corso d'anno. L'incremento nel triennio è dunque per lo più riconducibile all'evoluzione prevista a legislazione vigente nel 2017. Un contributo positivo, seppure modesto, è dovuto comunque anche agli effetti della manovra negli anni successivi.

Rispetto al bilancio a legislazione vigente, il **decreto-legge fiscale** (n. 193 del 2016) e la **manovra** determinano, **per le entrate finali**, una **riduzione** per un importo pari a **circa 5,6 miliardi nel 2017** e un **incremento** di circa 3,9 miliardi **nel 2018** e di 4,6 miliardi **nel 2019**.

Incide, in particolare nel 2017, la **sterilizzazione dell'aumento delle aliquote IVA**, da cui deriva un beneficio in termini di riduzione della pressione fiscale - sottolinea la relazione illustrativa - pari a oltre 15,1 miliardi.

Le maggiori risorse derivanti dalle misure di **contrasto all'evasione fiscale** e per l'efficientamento delle attività di **riscossione** spiegano in larga parte l'incremento delle entrate ascrivibili alla manovra negli esercizi successivi. In particolare, il D.L. n. 193 prevede entrate da recupero di evasione per 2.260 milioni nel 2017, 4.430 milioni nel 2018 e 2.970 milioni nel 2019. Ulteriori entrate sono ascrivibili alle cartelle erariali per 1.560 milioni nel 2017, 312 milioni nel 2018 e 234 milioni nel 2019.

In particolare, come illustrato nella relazione, tali risorse sono destinate al finanziamento dei provvedimenti a sostegno della competitività delle imprese e della crescita economica, intervenendo, tra le altre, mediante la proroga e il rafforzamento della disciplina di **maggiorazione della deduzione degli ammortamenti**, in particolare nei confronti di investimenti in nuovi beni strumentali ad alto contenuto tecnologico; l'introduzione di una nuova disciplina dell'imposta sul reddito imprenditoriale (con **l'istituzione dell'IRI**) finalizzata a favorire anche la capitalizzazione delle imprese; la proroga e l'introduzione di detrazioni fiscali per le spese relative ad interventi di **ristrutturazioni edilizie**, di **riqualificazione energetica**, nonché per **interventi antisismici**.

Per le **entrate extra-tributarie**, le previsioni integrate presentano un andamento in linea con le stime a legislazione vigente.

Per il 2017, incide sulle entrate extra tributarie, in particolare, la disposizione introdotta nella prima sezione che prevede l'autorizzazione, per i titolari dei diritti d'uso delle frequenze di telecomunicazione in banda 900 e 1800 Mhz, al cambio di tecnologia, con la contestuale proroga delle concessioni in essere al 2029, stabilendo il pagamento anticipato ed in unica soluzione dei contributi dovuti per l'intero periodo della concessione.

Considerando le entrate per categorie economiche, la tabella che segue evidenzia come, con riferimento alle entrate tributarie, la variazione positiva rispetto alle previsioni assestate per l'esercizio 2016 sia dovuta in gran parte alle prospettive di aumento degli introiti connessi a tasse e imposte sugli affari, contrapposte a valutazioni di riduzione del gettito per le imposte sul patrimonio e sul reddito, quale conseguenza dell'evoluzione attesa delle variabili del quadro macroeconomico e dell'evoluzione del gettito monitorato nel corso del 2016.

Nell'ambito delle entrate extra-tributarie, si evidenzia l'incremento previsto per le entrate rientranti nella categoria relativa ai recuperi, rimborsi e contributi, principalmente per effetto dell'aumento del concorso alla finanza pubblica da parte degli enti territoriali definito dalla legislazione vigente, nonché delle sanzioni amministrative connesse alla riscossione delle imposte indirette.

Tabella 6 - Entrate finali per categorie

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

CATEGORIE	2016		2017		
	BIL.	ASS.	BLV	Manovra	Bilancio integrato
I - Imposte sul patrimonio e sul reddito	266.886	265.077	260.300	4.408	264.708
II - Tasse e imposte sugli affari	165.203	163.545	180.507	-12.174	168.332
III - Imposte sulla produzione, consumi e dogane	35.117	33.953	34.899	-15	34.884
IV - Monopoli	10.894	10.960	11.055	0	11.055
V - Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	13.649	14.070	141.191	0	14.191
Totale entrate tributarie	491.750	487.606	500.952	-7.781	493.171
VI - Proventi speciali	784	781	978	0	978
VII - Proventi dei servizi pubblici minori	31.285	33.881	27.113	2.130	29.243
VIII - Proventi dei beni dello Stato	374	361	312	0	312
IX - Prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione	1.313	1.613	1.315	0	1.315
X - Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro	4.699	4.435	4.567	202	4.769
XI - Recuperi, rimborsi e contributi	31.133	31.315	32.916	-126	32.790
XII - Partite che si compensano nella spesa	2.905	2.804	2.905	0	2.905
Totale entrate extratributarie	72.493	73.190	70.106	2.207	72.313
Totale alienazione ed ammortamento beni, ecc.	3.174	3.175	2.495	16	2.511
ENTRATE FINALI	567.417	565.971	573.553	-5.559	567.994

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127 - Tomo I, pag. 16)

Analizzando le **principali imposte**, nel bilancio 2017, integrato con gli effetti della manovra, il gettito IRPEF viene indicato in 193.093 milioni (+2% rispetto al dato assestato 2016), il gettito IRES in 41.689 milioni (-4,9%), mentre quello IVA è indicato in 146.156 milioni (+3,5%).

Tabella 7 - Previsioni delle principali imposte*(dati di competenza, valori in milioni di euro)*

	2016		2017		
	BIL.	ASS.	BLV	Manovra	Bilancio integrato
Entrate tributarie, di cui:	491.750	487.606	500.952	-7.781	493.170
Entrate ricorrenti:	487.656	482.090	498.327	-9.761	488.565
1 - Imposta sui redditi	189.356	189.307	192.271	822	193.093
2 - Imposta sul reddito delle società	44.190	43.815	40.115	1.574	41.689
3 - Imposte sostitutive	22.055	19.202	17.358	31	17.389
4 - Altre imposte dirette	7.919	7.952	8.707	0	8.707
5 - IVA	141.241	141.219	158.257	-12.101	146.156
6 - Registro, bollo e sostitutive	12.945	12.145	12.243	-47	12.195
7 - Accisa e imposta erariale oli minerali	26.529	26.671	26.873	-15	26.858
8 - Accisa e imposta erariale su altri prodotti	8.565	7.258	8.003	0	8.003
9 - Imposte sui generi di monopolio	10.893	10.960	11.055	0	11.055
10 - Lotto	7.200	8.000	7.951	0	7.951
11 - Imposte gravanti sui giochi	5.863	5.674	5.935	0	5.935
12 - Lotterie ed altri giochi	508	371	284	0	284
13 - Altre imposte indirette	10.391	9.516	9.275	-26	9.249

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127 - Tomo I, pag. 37) ed elaborazioni su dati RGS

2.2.1 Analisi delle spese finali

Per quanto riguarda le **spese finali**, esse presentano nel triennio 2017-2019 un andamento sostanzialmente **stabile** sebbene in presenza di una correzione rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente a favore della quota di spesa per investimenti.

Tabella 8 - Spese finali. Previsioni 2017-2019*(dati di competenza, valori in milioni di euro)*

	2017				2018				2019			
	BLV	EFF. SEZ. II	EFF. SEZ. I	BIL INTEGR.	BLV	EFF. SEZ. II	EFF. SEZ. I	BIL INTEGR.	BLV	EFF. SEZ. II	EFF. SEZ. I	BIL INTEGR.
Spese finali	597.142	5.331	4.123	606.595	598.750	5.364	9.149	613.263	594.600	1.121	9.739	605.460
Spese correnti	559.597	4.455	1.511	565.563	558.873	3.726	3.932	566.531	557.099	3.320	3.891	564.310
Spese c/capitale	37.545	875	2.611	41.032	39.877	1.639	5.216	46.732	37.501	-2.199	5.848	41.150

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127 - Tomo I, pag. 10) ed elaborazioni su dati RGS

Complessivamente, a **legislazione vigente**, le **spese finali** si attestano 597.142 milioni nel 2017, con una riduzione complessiva di circa 8.634 milioni rispetto alle previsioni assestate 2016. Per gli anni successivi, gli stanziamenti di bilancio sono pari a 598.750 milioni nel 2018 e si riducono nel 2019 a 594.600 milioni.

Per l'esercizio finanziario 2017, gli effetti finanziari della **manovra** ammontano a circa **9,5 miliardi aggiuntivi** rispetto agli stanziamenti di competenza a legislazione vigente, di cui **4,1 miliardi** derivanti dagli effetti della **sezione I** del disegno di legge di bilancio e **5,3 miliardi** dalle riprogrammazioni e rifinanziamenti determinati con la **sezione II**.

La manovra ha inciso sia sulle **spese correnti**, per un importo aggiuntivo di circa **6 miliardi** nel 2017 che sulle spese in **conto capitale**, con un incremento di **3,5 miliardi**.

Per quanto riguarda le **spese correnti**, nel bilancio integrato ammontano a 566 miliardi di euro per l'anno 2017, 566,5 miliardi per il 2018 e 564,3 miliardi per il 2019, con un **incremento** nel triennio rispetto alla legislazione vigente.

Quelle in **conto capitale**, dopo un significativo incremento tra il 2017 e il 2018 (da 41 miliardi di euro a circa 47 miliardi) si **stabilizzano** a oltre **41 miliardi** di euro nel 2019, a fronte di stanziamenti a legislazione vigente pari a 37,5 miliardi.

Tra le misure di **incremento** della spesa introdotte con le disposizioni della Sezione I, vanno considerate le risorse destinate, per complessivi 1,9 miliardi nel 2017 e 2,6 dal 2018, al **rinnovo dei contratti** e alle assunzioni di personale della PA, ad interventi a favore del personale di polizia e delle forze armate e al riordino delle carriere del medesimo personale, nonché le risorse in favore degli **enti territoriali** per circa 1 miliardo annuo.

Per la spesa in conto capitale, si segnalano gli stanziamenti del **fondi investimenti e sviluppo** per 1,9 miliardi nel 2017, 3,15 miliardi nel 2018 e 3,5 miliardi nel 2019, nonché i benefici previsti dall'articolo 51 sotto forma di **contributi per la ricostruzione** e di **crediti d'imposta** (300, 500 e 850 milioni di euro per ciascun anno del triennio).

Si ricordano, poi, i **refinanziamenti** disposti nella **sezione II** del ddl di bilancio, che determina incrementi per circa 4 miliardi nel 2017 e oltre 1 miliardo nei due anni successivi.

Tra le **misure di riduzione** della spesa corrente e in conto capitale vanno considerate le misure di *spending review* previste dal disegno di legge di bilancio per il 2017, che ha richiesto risparmi alle **amministrazioni centrali** dello Stato e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che sono stati assicurati attraverso misure disposte, per la gran parte, con definanziamenti di spesa previsti nella sezione seconda. Le misure di risparmio, per complessivi **0,7 miliardi annui**, hanno riguardato, prevalentemente, la parte

corrente (per circa l'83% nel 2017, e circa il 92% negli anni successivi). Nel complesso, le misure di riduzione della spesa disposte con i **definanziamenti** operati con la **sezione II** sono pari a 2,7 miliardi per il 2017, 1,6 miliardi per il 2018 e a circa 1,1 miliardi per il 2019.

Per una analisi dettagliata dei definanziamenti e rifinanziamenti disposti con la sezione II, si rinvia al § 2.5

La tavola che segue illustra le spese finali del bilancio dello Stato, ripartite per categorie, secondo la **classificazione economica**, evidenziando il raffronto con il dato assestato 2016 e gli effetti della manovra rispetto al dato a legislazione vigente.

Tabella 9 - Spese finali per categorie

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

CATEGORIE	2016	2017			Var. Bil int. 2017/ ass. 2016
	ASS.	BLV	Manovra	Bilancio integrato	
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	90.043	88.214	1.699	89.914	-129
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.903	4.787	4	4.791	-112
CONSUMI INTERMEDI	11.950	11.976	7	11.984	34
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	257.554	257.810	1.889	259.699	2.145
<i>DI CUI:</i> AMMINISTRAZIONI CENTRALI	9.545	9.458	177	9.635	90
AMMINISTRAZIONI LOCALI:	125.993	129.126	450	129.577	3.584
ENTI DI PREVIDENZA	122.016	119.226	1.262	120.487	-1.529
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E IST. SOCIALI PRIVATE	13.957	13.746	616	14.362	405
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	6.548	6.657	59	6.716	168
TRASFERIMENTI ALL'ESTERO	1.395	1.404	196	1.601	206
RISORSE PROPRIE CEE	19.100	17.800	0	17.800	-1.300
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	79.481	79.425	-138	79.287	-194
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	70.272	69.631	-10	69.621	-651
AMMORTAMENTI	990	1.021	0	1.021	31
ALTRE USCITE CORRENTI	8.705	7.124	1.644	8.768	63
TOTALE SPESE CORRENTI	564.896	559.597	5.966	565.563	667
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	4.075	3.722	2.154	5.876	1.801
CONTRIBUTI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	16.964	16.368	1.183	17.551	587
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	10.319	9.573	-224	9.349	-970
CONTRIBUTI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E IST. SOCIALI PRIVATE	169	34	70	104	-65
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	491	453	15	468	-23
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	7.063	4.989	100	5.089	-1.974
ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	1.798	2.407	189	2.596	798
TOTALE SPESE CONTO CAPITALE	40.879	37.545	3.487	41.032	153
TOTALE SPESE FINALI	605.775	597.142	9.453	606.595	820

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127 – Tomo I, pag. 18) ed elaborazioni su dati RGS

2.3. Analisi delle spese finali per Missioni

Il disegno di legge di bilancio 2017-2019 conferma l'articolazione in 34 missioni della struttura contabile (numero che rimane invariato dal 2008), ma presenta rilevanti modifiche sul piano dei programmi rispetto alla legge di bilancio per il 2016. Sono stati infatti individuati 17 nuovi programmi, mentre ne sono stati soppressi 24, con una diminuzione da 182 a 175 unità di voto.

Inoltre, molti dei programmi già presenti nella legge di bilancio per il 2016, pur mantenendo la stessa denominazione, hanno mutato di contenuto²¹ in seguito al riordino delle spese trasversalmente sostenute da ogni ministero e della più chiara evidenziazione delle principali filiere di intervento perseguite nell'ambito di ciascun programma, raggruppate nelle azioni.

La tabella che segue mostra l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie delle missioni iscritte nel bilancio per il 2017 (sia a legislazione vigente che integrato) a raffronto con gli stanziamenti previsti nell'assestamento 2016.

Tabella 10 - Spesa per missioni, confronto tra BLV 2017, Bilancio integrato 2017 e assestamento 2016

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	2016	Diff ass 2016/BLV 2017	2017			
	ASS. riclassificato*		BLV	Eff. Sez II	Eff. Sez I	Bilancio Integrato
1 - Organi costituzionali	2.743	-476	2.267	59	45	2.371
2 - Amm.ne gen.le territorio	571	0	571	0		571
3 - Relazioni autonomie territoriali	115.957	1.809	117.766	179	-946	116.998
4 - L'Italia in Europa e nel mondo	26.298	-621	25.677	171	230	26.078
5 - Difesa e sicurezza del territorio	20.297	-1.688	18.609	1.095	121	19.824
6 - Giustizia	8.172	48	8.220	-13		8.207
7 - Ordine pubblico e sicurezza	10.742	-476	10.266	-21	2	10.247
8 - Soccorso civile	5.088	-456	4.632	-4	200	4.827
9 - Agricoltura e pesca	937	-105	832	-4	-1	826
10 - Energia e fonti energetiche	242	-16	226	0		226
11 - Competitività e sviluppo imprese	19.760	-19	19.741	45	170	19.956
12 - Regolazione dei mercati	35	-19	16	0		16
13 - Diritto alla mobilità	11.067	540	11.607	-384	2	11.225

²¹ In appendice alla relazione illustrativa (pagg. 102-121, A.C. 4127, Tomo I) sono illustrati nel dettaglio tramite uno schema per ciascuno stato di previsione i cambiamenti rispetto alla legge di bilancio 2016, con l'indicazione della ricollocazione delle risorse finanziarie tra programmi di spesa del 2016 e del 2017.

	2016	Diff ass 2016/BLV 2017	2017			
	ASS. riclassificato*		BLV	Eff. Sez II	Eff. Sez I	Bilancio Integrato
14 – Infrastrutture pubbliche e logistica	5.873	-795	5.078	-2	30	5.106
15 - Comunicazioni	611	86	697	48		744
16 - Commercio internazionale	220	-59	161	109		270
17 - Ricerca ed innovazione	2.700	41	2.741	1	25	2.767
18 - Sviluppo sostenibile	1.448	-233	1.215	-3		1.212
19 - Casa e assetto urbanistico	466	-217	249	0		249
20 - Tutela della salute	1.020	15	1.035	-6	1.000	2.029
21 - Tutela beni culturali	2.030	-358	1.672	284		1.956
22 - Istruzione scolastica	45.598	-390	45.208	360	307	45.875
23 – Istruzione universitaria	7.859	-88	7.771	3	136	7.910
24 - Diritti sociali e famiglia	30.995	649	31.644	87	620	32.351
25 – Politiche previdenziali	91.518	1.528	93.046	-440	1.123	93.729
26 – Politiche per il lavoro	14.135	-4.564	9.571	-64	338	9.845
27 – Immigrazione	2.356	508	2.864	320		3.184
28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.754	85	2.839	650		3.489
29 – Politiche econ.fin. e di bilancio	88.793	-2.063	86.730	-185	2	86.547
30 - Giovani e sport	807	-34	773	13		786
31 – Turismo	46	0	46	0		46
32 – Servizi generali amministrativi	2.687	-31	2.656	-123	9	2.542
33 - Fondi da ripartire	8.584	156	8.740	3.207	710	12.657
34- Debito pubblico	288.838	37.634	326.472	-52		326.420
SPESE COMPLESSIVE	821.247	30.391	851.638	5.330	4.123	861.091

* In questa tabella per consentire una maggiore confrontabilità tra le previsioni a legislazione vigente del nuovo triennio e quella del 2016 è stata effettuata una riclassificazione riconducendo le singole unità gestionali del bilancio (i capitoli/piani gestionali) dell'esercizio finanziario 2016 alla classificazione per missioni e programmi adottata nel Disegno di Legge di bilancio 2017-2019.

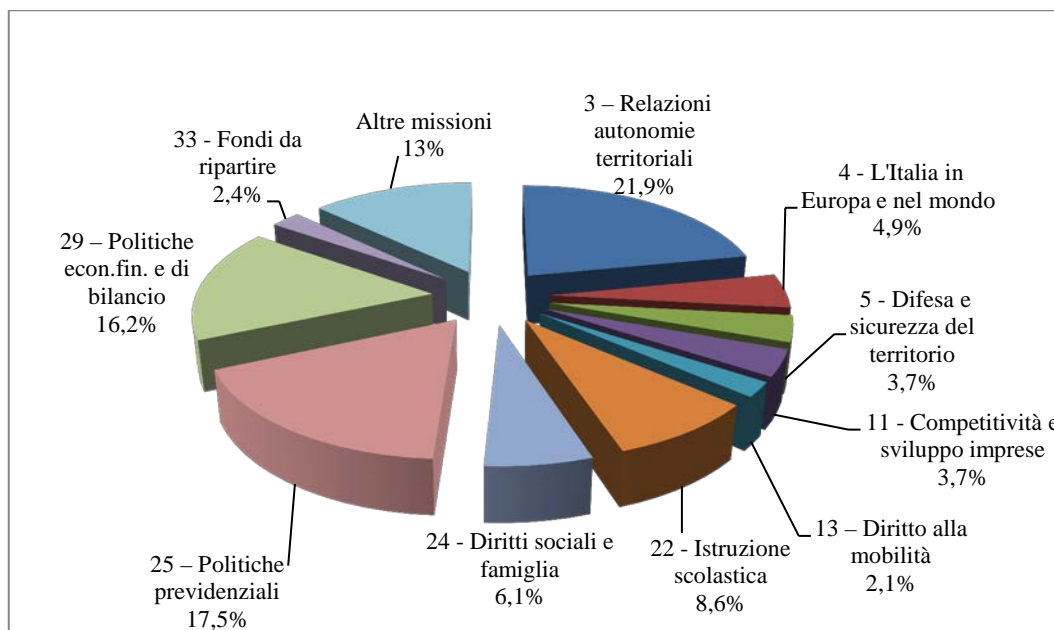
Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127 – Tomo I, pag. 16) ed elaborazioni su dati RGS

In termini di composizione del bilancio si evidenzia come la sola missione “Debito pubblico” assorba oltre il 37 per cento della spesa statale.

Al netto di tale missione, oltre il 75 per cento della spesa complessiva dello Stato, calcolata al netto della missione “debito pubblico”, è allocata su 6 missioni, in ordine decrescente "3 – Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", "25 – Politiche previdenziali", "29 – Politiche economico-finanziarie e di bilancio", "22 - Istruzione scolastica", "24 - Diritti sociali e famiglia" e "4 - L'Italia in Europa e nel mondo"; le prime due missioni assorbono quasi il 40 per cento delle risorse.

Il grafico che segue mostra l'incidenza percentuale degli stanziamenti per missione nel disegno di legge di bilancio integrato per il 2017:

Figura 1 - Incidenza percentuale degli stanziamenti per Missione – Bilancio integrato 2017



*Nella voce "Altre missioni" sono raggruppate le Missioni che presentano un'incidenza percentuale rispetto al totale della spesa inferiore al 2%.

Confronto tra legislazione vigente 2017 e assestato 2016

Tra le missioni che rilevano una significativa **diminuzione degli stanziamenti** di competenza a legislazione vigente nel 2017 rispetto alle previsioni del 2016 si segnalano:

- missione 1 "Organi costituzionali" (-500 milioni sono dovuti al venir meno delle risorse allocate solo per l'anno 2016 per il programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni capoluogo di provincia attuato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri);
- missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" (-1,7 miliardi derivanti soprattutto da interventi che hanno ricevuto risorse per un solo anno, come la partecipazione italiana alle missioni internazionali, o erano temporanei e limitati all'anno 2016, come gli interventi straordinari per la difesa e la sicurezza nazionale in relazione alla minaccia terroristica, per la prevenzione e il contrasto alla criminalità, nonché il bonus di 80 euro per le forze dell'ordine);
- missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" (- 796 milioni).
I programmi maggiormente interessati dai decrementi sono il 14.8 Opere pubbliche e infrastrutture, nell'ambito del quale vengono rimodulate nel tempo risorse per l'edilizia sanitaria e il 14.10 "Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità", per effetto della conclusione di

uno degli interventi di finanziamento per la realizzazione del sistema MO.S.E. di Venezia;

- missione 21 “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici”, che presenta una diminuzione di circa il 17 per cento, interamente dovuta al programma 21.15 “Tutela del patrimonio culturale”. Si tratta, in particolare, delle risorse destinate alla “carta giovani” (-290 milioni) e al due per mille dell’IRPEF a favore di associazioni culturali (-100 milioni), entrambi interventi limitati al 2016;
- missione 26 “Politiche per il lavoro”, un decremento rispetto alle previsioni assestate (-4 miliardi) si registra nel programma 26.6 “Politiche passive del lavoro e incentivi all’occupazione” e riguarda in particolare la riduzione dello stanziamento per gli oneri relativi ai trattamenti di cassa integrazione guadagni straordinaria e connessi trattamenti di fine rapporto.
- missione 29 “Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica” (nel programma 29.4 “Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario” si ha una diminuzione rispetto alle previsioni assestate di 2,5 miliardi per il fatto che lo stanziamento previsto dalla legge di stabilità 2016 per garantire finanziamenti ponte al Fondo di risoluzione unico per il settore bancario nel caso di insufficienza di risorse dello stesso era previsto per un solo anno).

Le missioni interessate da un significativo **aumento degli stanziamenti** di competenza a legislazione vigente nel 2017 sono le seguenti:

- missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (-1,8 miliardi dovuti alla rideterminazione del profilo pluriennale del fabbisogno del fondo sanitario nazionale come previsto con la legge di stabilità 2016 e dall’incremento del fondo di solidarietà comunale. Gli aumenti sono parzialmente compensati dalla riduzione dei trasferimenti correnti alle Regioni, in particolare: viene meno il contributo di 1,9 miliardi in favore delle regioni a statuto ordinario finalizzato alla riduzione del proprio debito, previsto solo per l’anno 2016);
- missione 13 “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” (per stanziamenti destinati a Ferrovie dello Stato Spa per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie);
- missione 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti” (per le maggiori risorse stanziare per il funzionamento delle commissioni per il riconoscimento del diritto di asilo e per l’accoglienza dei migranti).

Effetti delle Sezioni I e II sulle missioni del bilancio integrato

Come si evince dalla tabella, gli stanziamenti del bilancio integrato per il 2017 si ottengono applicando alle previsioni a legislazione vigente gli effetti derivanti dalle disposizioni normative della Sezione I e dai rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni della Sezione II.

Per il 2017, gli effetti della **manovra** sulle spese complessive ammontano a circa 9,5 miliardi di euro, attribuibili per 4,1 miliardi agli effetti finanziari dell'articolato della Sezione I, e per 5,3 miliardi alla Sezione II del disegno di legge di bilancio.

Le missioni su cui insistono gli effetti di maggiore rilievo sono:

- missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, con +179 milioni da Sezione II (derivanti dal rifinanziamento sullo stato di previsione del MEF di 180 milioni sul programma 3.7 “Rapporti finanziari con gli Enti territoriali”) e -946 milioni da Sezione I (dovuti in prevalenza alla riduzione del programma 3.6 “Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria” nello stato di previsione del MEF);
- missione 4: “L’Italia in Europa e nel mondo”, con un +171 milioni da Sezione II (sullo stato di previsione del MEF il programma 4.10 “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE” risulta rifinanziato di 50 milioni, e il programma 4.11 “Politica economica e finanziaria in ambito internazionale” di 137 milioni) e un +230 da Sezione I (di cui 200 sul programma 4.8 “Italiani nel mondo e politiche migratorie” e 20 sul programma 4.9 “Promozione del sistema Paese” sullo stato di previsione del MAECI);
- missione 5 “Difesa e sicurezza del territorio”, con oltre un miliardo di rifinanziamento da Sezione II (di cui 900 milioni sul programma 5.8 “Missioni internazionali” nello stato di previsione del MEF) e +121 da Sezione I (rinvenibili, nello stato di previsione del Ministero della difesa, sui programmi 5.2 “Approntamento e impiego delle forze terrestri”, che aumenta di 86 milioni, e 5.6 “Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari”, che aumenta di 33, 5 milioni per effetto della prima sezione);
- missione 8 “Soccorso civile”, con +200 milioni da Sezione I sul capitolo 8.4 “Interventi per pubbliche calamità” dello stato di previsione del MEF;
- missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese”, con +45 milioni da Sezione II (dovuti al rifinanziamento del programma 11.5 “Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d’impresa e movimento cooperativo” sullo stato di previsione del MISE) e +170 milioni da

Sezione I (di cui 148 attribuibili al programma 11.7 “Incentivazione del sistema produttivo” sempre sullo stato di previsione del MISE);

- missione 13 “Diritto alla mobilità”, con -384 milioni da Sezione II (di cui un definanziamento di 375 milioni nello stato di previsione del MEF sul programma 13.8 “Sostegno allo sviluppo del trasporto”);
- missione 20 “Tutela della salute”, con un miliardo derivante dalla Sezione I sul programma 20.3 “Programmazione del SSN per l'erogazione dei Livelli essenziali di assistenza” dello stato di previsione del Ministero della salute;
- missione 21 “Tutela dei beni culturali”, con un rifinanziamento di 284 milioni da Sezione II sul programma 21.15 “Tutela del patrimonio culturale” dello stato di previsione del MIBACT;
- missione 22 “Istruzione scolastica”, con + 360 milioni da Sezione II (di cui 290 milioni di rifinanziamento al programma 22.1 “programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica” e 70 milioni al programma 22.17 “Istruzione del primo ciclo” sullo stato di previsione del MIUR) e + 307 milioni da Sezione I (di cui 140 sul programma 22.1 “programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica”, 37 milioni sul programma 22.9 “Istituzioni scolastiche non statali”, 79 milioni sul programma 22.17 “Istruzione del primo ciclo” e 51 milioni sul programma 22.18 “Istruzione del secondo ciclo” nello stato di previsione del MIUR) ;
- missione 24 “Diritti sociali e famiglia”, con + 620 milioni da Sezione I, in prevalenza rinvenibili sul programma 24.12 “Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva” dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- missione 25 “Politiche previdenziali”, con -440 milioni da Sezione II (corrispondenti al definanziamento sul programma 25.3”previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali” dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) e +1.123 da Sezione I (di cui oltre un miliardo sempre sul programma 25.3 ”previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali” dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali);
- missione 26 “Politiche per il lavoro”, con +338 milioni da Sezione I sul programma 26.6 “Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione” dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- missione 27 “Immigrazione”, con un rifinanziamento di 320 milioni da Sezione II sul programma 27.2 “Flussi migratori, interventi per lo

sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose” dello stato di previsione del ministero dell’interno;

- missione 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale”, con un rifinanziamento di 650 milioni in Sezione II sul programma 28.4 “Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali” nello stato di previsione del MEF.

2.4. Analisi delle spese finali per Ministero

Con riferimento specifico alle **previsioni di spesa per il 2017**, nella tabella seguente è illustrato l’impatto complessivo della manovra sugli stati di previsione dei Ministeri, attuata con la prima e con la seconda sezione.

Tabella 11 - Analisi delle spese finali per Ministero

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	2016	2017				
	ASSESTATO	BLV	MODIFICHE SEZ. II	DDL BILANCIO SEZ. II	EFFETTI SEZ. I	BILANCIO INTEGRATO
ECONOMIA E FINANZE	354.482	346.967	4.640	351.607	137	351.744
Spese correnti	332.254	325.707	4.053	329.760	-2.277	327.483
Spese in c/capitale	22.228	21.260	587	21.847	2.414	24.261
SVILUPPO ECONOMICO	5.283	4.061	135	4.196	148	4.344
Spese correnti	628	505	20	525	-	525
Spese in c/capitale	4.655	3.557	115	3.672	148	3.820
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	118.215	121.743	-456	121.287	1.997	123.284
Spese correnti	118.205	121.714	-456	121.258	1.997	123.254
Spese in c/capitale	10	30	-	30	-	30
GIUSTIZIA	7.916	7.947	-15	7.932	-	7.932
Spese correnti	7.803	7.823	-11	7.813	-	7.813
Spese in c/capitale	113	124	-5	119	-	119
AFFARI ESTERI	2.393	2.403	-16	2.387	220	2.607
Spese correnti	2.367	2.393	-16	2.378	220	2.598
Spese in c/capitale	25	9	-	9	-	9
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	55.482	55.307	363	55.671	458	56.129
Spese correnti	53.124	52.895	373	53.268	441	53.709
Spese in c/capitale	2.357	2.412	-10	2.403	17	2.420
INTERNO	22.144	20.715	293	21.008	10	21.018
Spese correnti	21.305	20.174	293	20.467	10	20.477
Spese in c/capitale	839	541	-	541	-	541

	2016	2017				
	ASSESTATO	BLV	MODIFICHE SEZ. II	DDL BILANCIO SEZ. II	EFFETTI SEZ. I	BILANCIO INTEGRATO
AMBIENTE	821	642	-4	638	-	638
Spese correnti	397	335	-4	331	-	331
Spese in c/capitale	424	306	-	306	-	306
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	14.103	13.366	-10	13.356	32	13.388
Spese correnti	6.953	6.849	-5	6.844	-	6.844
Spese in c/capitale	7.151	6.517	-5	6.512	32	6.545
DIFESA	20.297	20.021	127	20.147	121	20.268
Spese correnti	17.943	17.972	-68	17.903	121	18.024
Spese in c/capitale	2.354	2.049	195	2.244	-	2.244
POLITICHE AGRICOLE	1.271	854	-4	850	-1	849
Spese correnti	955	574	-2	572	-1	571
Spese in c/capitale	316	280	-2	278	-	278
BENI E ATTIVITÀ CULTURALI E TURISMO	2.113	1.777	285	2.062	-	2.062
Spese correnti	1.720	1.331	285	1.615	-	1.615
Spese in c/capitale	393	446	-	446	-	446
SALUTE	1.256	1.337	-6	1.331	1.000	2.331
Spese correnti	1.242	1.324	-6	1.318	1.000	2.318
Spese in c/capitale	14	13	-	13	-	13
SPESE FINALI	605.775	597.142	5.331	602.473	4.123	606.595
Spese correnti	564.896	559.597	4.455	564.052	1.511	565.563
Spese in c/capitale	40.879	37.545	875	38.420	2.612	41.032

Fonte: dati RGS

Innanzitutto, a livello complessivo del bilancio dello Stato si evince, osservando le ultime righe della tabella, che degli oltre 5 miliardi di incremento delle spese finali attribuibili alla **Sezione II**, **l'84 per cento riguardano le spese correnti**, e il restante 16 per cento le spese in conto capitale; al contrario gli effetti della Sezione I insistono prevalentemente sulle spese in conto capitale. Infatti, degli oltre 4 miliardi di incremento delle spese finali derivanti dall'articolato della **Sezione I**, il **63% agisce sulle spese in conto capitale** e solo il 37% sulle spese correnti.

Si ricorda, in proposito, che in relazione all'articolo 61, comma 1, dell'articolato di Sezione I, sono stati realizzati risparmi di spesa (cd. *spending review*) sul complesso dei Ministeri e della Presidenza del Consiglio per oltre 700 milioni di euro tramite definanziamenti da Sezione II, di cui 490 solo sul MEF.

Rispetto alle previsioni di spesa a legislazione vigente per il 2017, nel bilancio integrato le spese finali del bilancio dello Stato incrementano

dell'1,6 per cento, e ad aumentare sono **soprattutto le spese in conto capitale (+9,3 per cento)**.

Le spese finali **aumentano per quasi tutti i Ministeri**, fatta eccezione per alcuni che scontano lievi riduzioni: il Ministero della Giustizia (-0,2 per cento), il Ministero dell'ambiente (-0,6 per cento) e il Ministero delle politiche agricole (-0,6 per cento).

In particolare, le spese finali del **Ministero della salute** aumentano di quasi il **75 per cento**, a causa dell'articolo 59 della Sezione I, che prevede l'istituzione due Fondi, con una dotazione di 500 milioni ciascuno dedicati rispettivamente ai medicinali innovativi e agli oncologici innovativi.

Il **MIBACT** registra un incremento delle spese finali del **16 per cento**, in virtù di effetti positivi dovuti ai rifinanziamenti della Sezione II.

Il **Ministero degli affari esteri** vede un aumento delle proprie spese finali dell'**8,5 per cento**, in relazione soprattutto alle disposizioni della Sezione I.

Le spese del **Ministero dello sviluppo economico** aumentano del **7 per cento**, sia per rifinanziamenti della Sezione II che per l'effetto dell'articolato di prima sezione.

Gli altri Ministeri registrano aumenti delle spese finali inferiori al 2 per cento, in linea con l'aumento globale del bilancio dello Stato, ad eccezione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti le cui spese sono sostanzialmente stabili, e dei Ministeri già citati per i quali si ha una lieve diminuzione.

Per un'analisi di dettaglio delle variazioni delle spese dei Ministeri, si rinvia, ai dossier di settore riguardanti i profili di competenza delle singole Commissioni parlamentari.

2.5. Analisi delle modifiche apportate con la Sezione II

Si ricorda che a seguito della riforma, la **manovra** di finanza pubblica (ovvero, l'insieme degli interventi volti a modificare la legislazione vigente) non si esaurisce dunque con le disposizioni della sezione I, ma include anche le modifiche della legislazione vigente effettuate direttamente con la Sezione II tramite **rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni** di spese disposte da norme preesistenti.

In sostanza, si è riservato alla sezione II del disegno di legge di bilancio la possibilità di apportare variazioni di autorizzazioni legislative di spesa, sia di parte corrente che a carattere pluriennale in conto capitale, con operazioni prima

effettuate con le **tabelle C, D ed E della legge di stabilità**, ai sensi dell'ex articolo 11, comma 3, lettere d), e) ed f) della legge n. 196²².

Alle variazioni relative alle autorizzazioni legislative di spesa è data evidenza contabile in **appositi allegati conoscitivi** al disegno di legge di bilancio, per ciascun Ministero e per ciascun programma, con i corrispondenti importi.

Nel complesso, con la sezione II sono stati effettuati **rifinanziamenti** per oltre **4 miliardi nel 2017**, oltre 2 miliardi nel 2018 e 2,3 miliardi nel 2019 e **definanziamenti** per **2,7 miliardi nel 2017**, 1,6 miliardi nel 2018 e 1,1 nel 2019. Nei definanziamenti, si sottolinea, sono ricompresi anche gli effetti delle riduzioni che i singoli ministeri hanno apportate in relazione all'articolo 61, comma 1, del disegno di legge di bilancio (c.d. *spending review*).

Considerando anche l'importo delle riprogrammazioni, peraltro molto limitate, la manovra effettuata con la sezione II ha comportato maggiori spese per 1,5 miliardi nel 2017 e per 622 milioni nel 2018 e minori spese per 2,2 miliardi nel 2019.

Nella successiva tavola sono riportate le **principali voci** di spesa oggetto di rifinanziamento, definanziamento o riprogrammazione, suddivise per Ministero, considerate nella Sezione II del disegno di legge.

Tabella 12 - Rifinanziamenti, definanziamenti, riprogrammazioni

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

RIFINANZIAMENTI	2017	2018	2019	2020 e ss
Economia e finanze				
Finanziamento del CONI (cap. 1896/MEF)	+5,4	+5,4	+5,4	a regime
Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei ministri per le politiche delle pari opportunità (cap. 2108/MEF)	+39,6	0	0	0
Finanziamento delle attività istituzionali del Comitato paralimpico nazionale (cap. 2132/MEF)	+9,9	+9,8	+9,8	a regime
Fondo per il recepimento della normativa europea (cap. 2815/MEF)	+50,0	0	0	0
Missioni internazionali (cap. 3006/MEF) - contabilizzazione effetti DL 145/2016, art. 4	+900,0	0	0	0

²² Tali tabelle prevedevano, rispettivamente, la determinazione degli importi delle leggi di spesa permanente, la riduzione di autorizzazioni legislative di spesa di parte corrente nonché le variazioni delle leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale.

RIFINANZIAMENTI	2017	2018	2019	2020 e ss
Fondo da ripartire per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso (cap. 3035/MEF)	+400,0	0	0	0
Fondo per interventi strutturali di politica economica (cap. 3075/MEF) - contabilizzazione effetti D.L. 193/2016	+4.340,0	+4.285,0	+3.270,0	0
Fondi editoria (cap. 3183 e 7442/MEF)	+27,8	+27,0	+26,6	a regime
Partecipazione italiana agli aumenti di capitale nelle banche multilaterali di sviluppo (cap. 7179/MEF)	+28,6	+7,3	+7,3	+4,6
Contributi in conto impianti a Ferrovie dello Stato spa per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (cap. 7122/MEF)	0	+400,0	0	0
Edilizia sanitaria pubblica (cap. 7464/MEF)	0	0	+69,0	+431,0
Forestali calabresi (cap. 7499/MEF)	+180,0	0	0	0
Credito d'imposta per l'adeguamento tecnologico delle apparecchiature utilizzate per le comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche IVA (cap. 7787/MEF) - contabilizzazione effetti D.L. 193/2016, art. 4, co. 2)	0	+244,5	0	0
Fondo per lo sviluppo e la coesione (cap. 8000/MEF)	0	0	0	+10.962,0
Sviluppo economico				
Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione - TV locali (cap. 3125/MISE)	+20,0	+20,0	+20,0	a regime
Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (cap. 7420/MISE)	0	+10,0	+15,0	+275,0
Interventi agevolativi per il settore aeronautico (cap. 7421/MISE)	0	0	0	+900,0
Fondo per la promozione del <i>made in Italy</i> (cap. 7482/MISE)	+110,0	0	0	0
Interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unita' navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative (cap. 7485/MISE)	0	0	0	+1.350,0
Lavoro				
Contributo alle Regioni per il concorso alle spese di funzionamento dei centri per l'impiego (cap. 1232/LAVORO)	+220,0	0	0	0
Contributo statale alle spese di funzionamento e ai costi generali di struttura di Italia Lavoro s.p.a. (cap. 2234/LAVORO)	+10,0	+10,0	0	0

RIFINANZIAMENTI	<i>2017</i>	<i>2018</i>	<i>2019</i>	<i>2020 e ss</i>
Fondo per le non autosufficienze (cap. 3538/LAVORO)	+50,0	+50,0	+50,0	a regime
Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale (cap. 3550/LAVORO)	0	+500,0	+500,0	a regime
Istruzione, università e ricerca				
Finanziamento "Buona scuola" (cap. 1285/MIUR)	+300,0	+400,0	+500,0	a regime
Somma da trasferire all'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca per il proprio funzionamento (cap. 1688/MIUR)	+3,0	+3,0	+3,0	a regime
Contributo a favore dei collegi universitari legalmente riconosciuti per lo svolgimento di attività culturale a carattere nazionale ed internazionale (cap. 1696/MIUR)	+1,5	+5,6	+8,4	0
Fondo da assegnare alle Regioni per fronteggiare le spese relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali (cap. 2836/MIUR)	+70,0	0	0	0
Interno				
Spese per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari (cap. 2351/INTERNO)	+320,0	0	0	0
Beni e attività culturali e turismo				
Bonus cultura diciottenni (cap. 1430/MIBACT)	+290,0	0	0	0
DEFINANZIAMENTI				
Economia e finanze				
Fondo per la riduzione della pressione fiscale (cap. 3833/MEF) <i>contabilizzazione effetti D.L. 193/2016</i>	-566,2	-565,1	-565,0	a regime
Contributi in conto impianti a Ferrovie dello Stato spa per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (cap. 7122/MEF)	-375,0	0	0	0

RIPROGRAMMAZIONI	2017	2018	2019	2020 e ss
Economia e finanze				
Contributi in conto impianti a Ferrovie dello Stato spa per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (cap. 7122/MEF)	0	+100,0	-1.400,0	+1.300,0
Partecipazione a banche, fondi ed organismi internazionali (cap. 7175/MEF)	+108,0	+67,0	+97,0	-272,0
Fondo politiche comunitarie IGRUE (cap. 7493/MEF)	0	0	-2.000,0	+2.000,0
Fondo per lo sviluppo e la coesione (cap. 8000/MEF)	+650,0	+800,0	+1.000,0	-2.450,0
Sviluppo economico				
Interventi nei settori industriali ad alta tecnologia (cap. 7423/MISE)	+25,0	0	0	-25,0
Interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unita' navali della classe Fremm e delle relative dotazioni operative (cap. 7485/MISE)	+20,0	+20,0	+18,3	-58,3

Fonte: Rielaborazione su dati ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127 –Tomo I, Allegato conoscitivo, pag. 347 e seg.).

2.6. Rapporto annuale sulle spese fiscali (2016)

Nello **stato di previsione delle entrate (Tabella 1)** è contenuto, tra gli allegati, il **Rapporto annuale sulle spese fiscali** redatto dalla Commissione istituita con decreto del MEF il 28 aprile 2016.

Il Rapporto, dopo aver chiarito la metodologia utilizzata per individuare le spese fiscali da monitorare, elenca un **totale di 444 spese fiscali**, suddivise in 20 missioni di spesa considerate nel bilancio dello Stato. Sono riportate inoltre le **spese fiscali locali** (166), ovvero quelle riferite agli enti territoriali di governo distinte per i vari tipi di tributo.

Per ogni voce sono indicati:

- la norma di riferimento,
- la descrizione della misura,
- il tipo di tributo (Irpef, Ires, Iva, Irap, ecc.),
- il termine di vigenza,
- la natura della misura di agevolazione (esenzione, deduzione, detrazione di imposta, crediti di imposta, imposte sostitutive, rimborso di imposta, riduzioni di aliquota, differimento di imposta),
- gli effetti finanziari sul gettito (negli anni 2017, 2018 e 2019),

- il numero dei beneficiari (frequenze),
- l'importo pro-capite,
- i soggetti e le categorie dei beneficiari (persone fisiche, giuridiche, enti non commerciali, ecc.),
- se si tratta di spese fiscali in vigore da più di 5 anni.

Il Rapporto **non indica il valore complessivo degli effetti** delle spese fiscali in termini di gettito. La Commissione ha ritenuto, infatti, in accordo con la dottrina internazionale, che la quantificazione delle spese fiscali in termini finanziari sia oggetto di un certo margine di arbitrio nelle scelte metodologiche. Tra i motivi a supporto si ricorda che la somma degli effetti finanziari delle singole misure non corrisponde all'effetto combinato delle stesse a causa dell'influenza reciproca (esternalità) tra i vari interventi. Inoltre talora la stima degli effetti in termini di gettito delle singole misure non è quantificabile per ragioni tecniche oppure per la loro trascurabile entità.

La missione che presenta il numero più elevato di spese fiscali (111) è “politiche economico-finanziarie e di bilancio”, seguita dalla missione “competitività e sviluppo delle imprese” (59), dalla missione “diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (51) e dalla missione “politiche per il lavoro” (49).

NUMERO SPESE FISCALI PER MISSIONE	
MISSIONE 9: AGRICOLTURA POLITICHE AGROALIMENTARI E PESCA	22
MISSIONE 10: ENERGIA E DIVERSIFICAZIONE DELLE FONTI ENERGETICHE	29
MISSIONE 11: COMPETITIVITA' E SVILUPPO DELLE IMPRESE	59
MISSIONE 13: DIRITTO ALLA MOBILITA' E SVILUPPO DEI SISTEMI DI TRASPORTO	7
MISSIONE 16: COMMERCIO INTERNAZIONALE ED INTERNAZIONALIZZAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO	0
MISSIONE 17: RICERCA E INNOVAZIONE	4
MISSIONE 18: SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE	2
MISSIONE 19: CASA E ASSETTO URBANISTICO	30
MISSIONE 20: TUTELA DELLA SALUTE	12
MISSIONE 21: TUTELA E VALORIZZAZIONE DEI BENI E ATTIVITA' CULTURALI E PAESAGGISTICI	29
MISSIONE 22 - 23: ISTRUZIONE SCOLASTICA, UNIVERSITARIA E FORMAZIONE POST UNIVERSITARIA	14
MISSIONE 24: DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	51
MISSIONE 25: POLITICHE PREVIDENZIALI	6
MISSIONE 26: POLITICHE PER IL LAVORO	49
MISSIONE 28: SVILUPPO E RIEQUILIBRIO TERRITORIALE	7
MISSIONE 29: POLITICHE ECONOMICO-FINANZIARIE E DI BILANCIO	111
MISSIONE 30: GIOVANI E SPORT	11
MISSIONE 31: TURISMO	1
TOTALE	444

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 4127 – Tabella 1, pag. 347 e seg.).

Oltre l'elenco delle 444 spese fiscali vigenti, con i medesimi indicatori sono elencate:

- le spese fiscali in scadenza nel 2016 (24);

- le spese fiscali entrate in vigore nel 2015 (40);
- le spese fiscali introdotte nel primo semestre del 2016 (3);
- le spese fiscali **relative ai tributi locali**, distinte per tributo (166).

Tra i vari modelli teorici di riferimento per individuare le spese fiscali (richiamati nel Rapporto), la Commissione ha scelto di utilizzare il metodo del sistema fiscale vigente (*current tax law*). Pertanto, per ciascuna disposizione agevolativa, è stato valutato se essa rappresenti o meno un elemento di carattere strutturale, riferendosi cioè all'assetto di base (normale) del tributo, oppure segni un allontanamento da tale assetto. La valutazione è basata, da un lato, sull'esame di carattere sistematico del tributo, a partire dalle norme istitutive e della loro giustificazione da parte del legislatore (relazioni di accompagnamento e altri documenti ufficiali); dall'altro sulla considerazione della portata dimensionale della disposizione, sia sotto il profilo delle implicazioni finanziarie in termini di gettito, sia del numero dei soggetti destinatari del provvedimento.

Un impatto finanziario molto elevato e un'ampia platea di beneficiari sono stati considerati un elemento di rilievo per escludere che possa trattarsi di un trattamento di natura particolare e la disposizione possa essere pertanto qualificata come spesa fiscale. Ci si è anche affidati all'esame letterale della disposizione, poiché in alcuni casi l'intenzione del legislatore di concedere un trattamento particolare, in deroga alla struttura di base e alla natura del tributo, emerge con chiarezza dalla formulazione della norma.

L'articolo 21, comma 11-*bis*, della legge n. 196 del 2009 prevede che allo stato di previsione dell'entrata è allegato un **rapporto annuale sulle spese fiscali**, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso.

Ciascuna misura è accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari.

Le misure sono raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità.

Il rapporto individua le spese fiscali e ne valuta gli effetti finanziari prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione, rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative.

Ove possibile e, comunque, per le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore, il rapporto effettua confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizza gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul

contesto sociale (norma introdotta dall'articolo 1 del D.Lgs. n. 160 del 2015).

Il **rapporto** annuale sulle spese fiscali **sostituisce l'elenco** informativo sulle spese fiscali contenuto in precedenza nella nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata, previsto dall'articolo 21, comma 11, lett. *a*), della legge n. 196 del 2009. L'articolo 1 del D.Lgs. n.160 del 2015 ha infatti abrogato la citata norma che prevedeva che la nota integrativa al bilancio di previsione indicasse gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle 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. In ottemperanza a tale disposizione a decorrere dal bilancio per il 2011 è stato predisposto un elenco delle "esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio".

Il modello di riferimento del **rapporto** in esame è la [relazione](#) finale presentata il 22 novembre 2011 del gruppo di lavoro sull'erosione fiscale (cd. Commissione Vieri Ceriani), con la quale è stato delineato un campo di indagine a partire dalla nozione di spesa fiscale quale ricognizione di tutti gli scostamenti previsti dalla normativa (inclusi i regimi sostitutivi di favore) rispetto al principio generale dell'imposizione fiscale.

Si ricorda inoltre che la Nota di aggiornamento al DEF è corredata da un **Rapporto programmatico** volto a ridurre o riformare le spese fiscali ingiustificate, superate dalla nuova situazione sociale ed economica, ovvero le spese fiscali che risultino avere le medesime finalità di programmi di spesa esistenti (comma 5-*bis* dell'articolo 10-*bis* della legge n. 196 del 2009, inserito dall'articolo 1 del D.Lgs. n. 160 del 2015).

Per la redazione del Rapporto programmatico il Governo si avvale di una **Commissione** istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico-finanziarie, di cui due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, cinque rappresentanti del MEF, un rappresentante dell'ISTAT, un rappresentante del MISE, un rappresentante dell'ANCI, un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, un rappresentante della Banca d'Italia e tre professori universitari (articolo 1, comma 4, del D.Lgs. 260 del 2016).

In occasione della **Nota** di aggiornamento al DEF **2016** il Governo **non** ha presentato il Rapporto programmatico sulle *tax expenditures* dichiarando che la scansione temporale e la tempistica della norma non hanno consentito di procedere alla sua predisposizione, non essendo disponibile il Rapporto annuale sulle spese fiscali, che sarebbe stato, invece, allegato allo stato di previsione dell'entrata, nel disegno di legge di bilancio.

Nel Rapporto in esame si considera **opportuno un intervento normativo** volto a definire meglio la relazione logico-temporale tra i due strumenti costitutivi del procedimento di monitoraggio delle spese fiscali.