

dossier

Luglio 2019

RENDICONTO 2018 ASSESTAMENTO 2019

A.S. 1387 e A.S. 1388



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

X
V
I
I
I
L
E
G
I
S
L
A
T
U
R
A



SERVIZIO STUDI

Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario

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

Dossier n. 148

SERVIZIO DEL BILANCIO

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

Elementi di documentazione n. 5



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Bilancio

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

Progetti di legge n. 179

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.

INDICE

PARTE I: RENDICONTO 2018 (A.S. 1387)	5
1. Il Rendiconto generale dello Stato	6
2. I saldi di finanza pubblica nel 2018	13
3. La gestione di competenza.....	18
4. La gestione dei residui	34
5. La gestione di cassa	44
6. Il conto del patrimonio	47
7. I rilievi della Corte dei conti	63
8. Le note integrative	70
 PARTE II: ASSESTAMENTO 2019 (A.S. 1388)	 77
1. L'assestamento del bilancio dello Stato.....	78
2. Le variazioni di competenza del bilancio dello Stato 2019 risultanti dal ddl di assestamento.....	82
3. Le variazioni di cassa del bilancio dello Stato 2019 risultanti dal ddl di assestamento	95
4. L'accertamento dei residui passivi.....	97
5. La relazione tecnica al disegno di legge di assestamento	102
 APPENDICE	 107

Parte I:
Rendiconto 2018
(A.S. 1387)

1. IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

1.1. Funzioni e disciplina del Rendiconto generale dello Stato

Il **Rendiconto generale dello Stato** è lo strumento attraverso il quale il Governo, alla chiusura del ciclo di gestione della finanza pubblica (anno finanziario), adempie all'obbligo costituzionale di rendere conto al Parlamento dei risultati della gestione finanziaria.

La disciplina del rendiconto è dettata dalla legge di contabilità e finanza pubblica del 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, che, all'articolo 35, dispone che il rendiconto relativo al 31 dicembre dell'anno precedente sia presentato entro il successivo mese di giugno alle Camere con apposito disegno di legge, dopo esser stato previamente sottoposto alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione¹.

Ai sensi dell'articolo 36 della legge n. 196/2009, il rendiconto generale dello Stato, articolato per missioni e programmi, è costituito da due parti:

- 1) il **conto del bilancio**, che espone l'entità effettiva delle entrate e delle uscite del bilancio dello Stato rispetto alle previsioni approvate dal Parlamento;
- 2) il **conto del patrimonio**, che espone le variazioni intervenute nella consistenza delle attività e passività che costituiscono il patrimonio dello Stato.

L'esposizione dettagliata delle risultanze della gestione è fornita dal **conto del bilancio**, costituito dal conto consuntivo **dell'entrata** e, per la parte di spesa, dal conto consuntivo relativo a **ciascun Ministero**. In linea con la struttura del bilancio, il conto consuntivo finanziario della spesa espone i dati di bilancio secondo l'articolazione per **missioni e programmi**. Per ciascun programma vengono esposti i risultati relativi alla gestione dei residui, alla gestione di competenza e alla gestione di cassa.

La **gestione di competenza** evidenzia l'entità complessiva degli accertamenti di entrata e degli impegni di spesa effettuati nel corso dell'esercizio finanziario.

¹ I conti del bilancio ed i conti del patrimonio compilati da ciascun Ministero vengono trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 aprile dell'anno successivo; il rendiconto generale dell'esercizio scaduto viene poi trasmesso, entro il 31 maggio, alla Corte dei conti. La Corte dei conti a Sezioni riunite ha parificato il Rendiconto 2018 nell'udienza tenutasi il 26 giugno 2019.

La **gestione di cassa** evidenzia, per la parte di entrata, le somme riscosse e versate nella tesoreria dello Stato nonché quelle rimaste da versare e, per la parte di spesa, i pagamenti compiuti dalle amministrazioni statali nonché le spese ancora rimaste da pagare.

Nella **gestione dei residui** vengono registrate le operazioni di incasso e di pagamento effettuate in relazione ai residui (rispettivamente, attivi e passivi) risultanti dagli esercizi precedenti. Il conto del bilancio comprende inoltre il conto totale dei residui attivi e passivi che si tramandano all'esercizio successivo.

Un apposito allegato tecnico, predisposto per il conto consuntivo di ogni Ministero, espone i risultati disaggregati per le **unità elementari di bilancio** che sono comprese in ciascuna unità di voto, che costituiscono la voce contabile ai fini della gestione e rendicontazione. Fino all'introduzione delle azioni, le unità elementari sono costituite dai **capitoli**.

Il Rendiconto 2018 presenta altresì l'articolazione dei programmi di spesa in **azioni** - introdotte per la prima volta nel bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2017 - le quali peraltro, essendo attualmente adottate in via sperimentale, rivestono carattere meramente conoscitivo ai sensi dell'articolo 25-bis, comma 7, della legge n. 196/2009.

Le **azioni** - individuate con il D.P.C.M. 14 ottobre 2016 ed adottate a partire dall'esercizio finanziario 2017 in via sperimentale per valutarne l'efficacia e per consentire l'adeguamento dei sistemi informativi - sono destinate, in prospettiva, a costituire le unità elementari del bilancio dello Stato anche ai fini gestionali e di rendicontazione, in **sostituzione** degli attuali **capitoli** di bilancio.

Il definitivo passaggio all'adozione delle azioni sarà valutato in base agli esiti di una Relazione sull'efficacia delle azioni, predisposta annualmente dalla Ragioneria generale dello Stato, sentita la Corte dei Conti. La Prima Relazione è stata presentata al Parlamento il 12 ottobre 2018 ([Doc. XXVII, n. 2](#)). Con successivo D.P.C.M. sarà individuato l'esercizio finanziario a partire dal quale le azioni costituiranno le unità elementari del bilancio.

Fino ad allora, le unità elementari di bilancio continueranno ad essere rappresentate dai **capitoli**, secondo l'oggetto della spesa; ed 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).

Il 2018 è il secondo esercizio finanziario consecutivo in cui, in via sperimentale, è stata introdotta l'"azione" come ulteriore livello di articolazione dei programmi di spesa.

In appendice al conto del bilancio, i dati di consuntivo della spesa sono classificati, con riferimento a ciascun Ministero, anche in relazione all'**analisi economica** (ripartizione delle entrate e delle spese per categorie economiche).

L'esame parlamentare del conto del bilancio costituisce la **verifica**, nella forma della legge di approvazione del rendiconto medesimo, del fatto che, in sede di gestione, il Governo abbia eseguito lo schema di previsione per l'entrata e di autorizzazione per la spesa nei termini preventivamente stabiliti con la legge di bilancio. In termini finanziari, viene in tal modo fissato – approvando con legge il risultato della gestione annuale del bilancio – il flusso della gestione dei conti statali, anche al fine di consentire il passaggio dalla precedente legge di bilancio al futuro bilancio previsionale.

La previsione di bilancio a legislazione vigente per il 2020, che verrà presentato a ottobre 2019, assumerà, infatti, come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi, le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2018 in esame, come iscritti nel disegno di legge di assestamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2019 (A.S. 1388)². Il conto del bilancio, pertanto, nel certificare la gestione dell'anno finanziario precedente, costituisce la base contabile sulla quale si adeguano le autorizzazioni di cassa dell'anno in corso (assestamento) e si costruiscono le previsioni per il nuovo progetto di bilancio a legislazione vigente.

In attuazione dell'articolo 35, comma 2, della legge n. 196/2009, al Rendiconto generale dello Stato è allegata, per ciascuna amministrazione, una **Nota integrativa**, che espone le risultanze della gestione sia per le entrate che per la spese, elaborata in modo confrontabile con la corrispondente nota al bilancio di previsione. Per la **spesa**, essa è articolata per missioni e programmi, ed illustra:

- per ciascun programma, anche con riferimento alle azioni sottostanti, i **risultati finanziari** per categorie economiche di spesa, **motivando** gli eventuali **scostamenti** tra le previsioni iniziali (indicate a bilancio) e quelle finali indicate nel Rendiconto, tenuto conto dei principali fatti di gestione intervenuti nel corso dell'esercizio;
- l'analisi e la valutazione del **grado di realizzazione degli obiettivi** indicati nella nota integrativa al bilancio, motivando gli eventuali

² Per l'analisi del contenuto del disegno di legge di assestamento per il 2019 si rinvia alla II sezione del presente *dossier*.

scostamenti rispetto a quanto previsto, anche tenuto conto dell'evoluzione del quadro socio economico e delle eventuali criticità riscontrate.

La Nota integrativa al Rendiconto consente, in sostanza, di valutare l'operato delle Amministrazioni centrali dello Stato e di fornire informazioni utili alla definizione del bilancio di previsione dell'esercizio successivo, sia in termini di allocazione delle risorse, sia di valutazione della congruità degli stanziamenti assegnati a ciascun Programma e degli obiettivi ad esso associati.

Il Rendiconto generale dello Stato è, inoltre, corredato:

- del **Rendiconto economico** (articolo 36, comma 5, legge di contabilità), che espone le risultanze economiche per ciascun Ministero, al fine di integrare la lettura dei dati finanziari con le informazioni economiche fornite dai referenti dei centri di costo delle amministrazioni centrali dello Stato.

Per la rilevazione dei costi, e la conseguente elaborazione del documento, le Amministrazioni si avvalgono del sistema di **contabilità economica analitica** che consente l'imputazione dei costi secondo le tre ottiche: destinazione, responsabilità e natura di costo. Le Amministrazioni centrali dello Stato adottano, nell'ambito della gestione, a fini conoscitivi, la contabilità economico patrimoniale in affiancamento alla contabilità finanziaria mediante l'adozione di un sistema integrato di scritture contabili che consenta la registrazione di ciascun evento gestionale contabilmente rilevante ed assicuri l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni di natura finanziaria con quelle di natura economica e patrimoniale³.

- di una relazione illustrativa, allegata alla relazione al conto del bilancio, delle risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente e di uso e gestione delle risorse naturali da parte delle amministrazioni centrali dello Stato (**Eco-Rendiconto dello Stato**) (articolo 36, comma 6, legge n. 196/2009);
- di un apposito allegato conoscitivo in cui sono illustrate, con riferimento alle **entrate finalizzate per legge**, per ciascun Ministero e per unità elementare del bilancio dell'entrata e della spesa, le entrate affluite e le

³ Si ricorda che il decreto legislativo 90/2016 – che ha completato la riforma della struttura del bilancio - ha inserito nella legge di contabilità gli articoli 38-*bis* e 38-*ter* concernenti il sistema di contabilità integrata finanziaria economico-patrimoniale e il piano dei conti integrato. È prevista, ai sensi dell'articolo 38-*sexies*, una sperimentazione della durata di due esercizi finanziari al fine di valutare gli effetti dell'adozione della contabilità integrata, del piano dei conti integrato e del suo utilizzo quale struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di bilancio unitamente alle missioni, ai programmi e alle azioni.

spese sostenute nell'esercizio in relazione ai servizi e alle attività prestati dalle amministrazioni centrali a favore di soggetti pubblici o privati, con separata indicazione di ciascuna voce di spesa (articolo 36, comma 6-bis, legge n. 196/2009⁴).

RICORSO A STRUMENTI DI FLESSIBILITÀ DI BILANCIO IN FASE GESTIONALE

Il decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90 ha introdotto, in via permanente, strumenti che ampliano la **flessibilità di bilancio in fase gestionale**, ridefinendo la facoltà con cui gli atti amministrativi possono rimodulare l'allocazione iniziale delle risorse iscritte in bilancio senza ulteriori interventi legislativi.

La **Tavola 8** allegata alla relazione illustrativa del disegno di legge in esame (pag. 37, A.S. 1387) fornisce il quadro complessivo dell'adozione delle nuove facoltà: in particolare, la tavola riporta, per gli anni 2016, 2017 e 2018, e per ciascuna tipologia di decreto, il **numero degli atti** che hanno fatto ricorso alle nuove forme di flessibilità e le relative **risorse finanziarie movimentate** nel complesso.

Sebbene la normativa sia entrata in vigore già nel corso del 2016 (14 giugno), essa ha trovato una sua completa realizzazione a partire dall'esercizio 2017, non solo perché è stato possibile avvalersene nell'intero arco dell'anno, ma anche perché è stato possibile ampliare la flessibilità, attuata con i **decreti direttoriali**, solo a seguito dell'introduzione delle azioni che, come illustrato nel box precedente, sono presenti come articolazione del bilancio a partire dall'esercizio 2017.

Dalla tabella emerge una sostanziale invarianza negli anni del numero complessivo dei decreti, mentre sembra in costante crescita il numero di atti con cui si applicano le nuove forme di flessibilità. Tale numero nel 2018 raggiunge la quota di 567 (in aumento del 9% rispetto al 2017), che rappresenta il 26,2% del totale dei decreti (23,3% nel 2017).

⁴ Comma in vigore a decorrere dal 24 ottobre 2018, inserito dall'[art. 5, comma 1, D.Lgs. 12 settembre 2018, n. 116](#), recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, in materia di completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato.

Ambiti di flessibilità nella fase gestionale

Il D.Lgs. n. 90/2016 ha introdotto maggiori ambiti di flessibilità nella fase gestionale del bilancio, con l'obiettivo, da un lato, di dare alle amministrazioni la possibilità di modulare le risorse assegnate secondo le necessità connesse al **raggiungimento degli obiettivi di spesa** e, dall'altro, di assicurare una **maggiore tempestività nell'erogazione delle risorse** e velocizzare i pagamenti, in linea con i tempi previsti dalle norme vigenti.

La flessibilità di tipo gestionale – ridisciplinata dai commi da 4 a 4-sexies dell'articolo 33 della legge n. 196/2009 – resta limitata soltanto tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, con **esclusione dei fattori legislativi**⁵.

Più in particolare, l'art. 33 della legge di contabilità consente **variazioni compensative**, con esclusione delle spese predeterminate per legge e nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili:

- a. tra le dotazioni finanziarie di **ciascun programma**, nell'ambito di **uno stesso stato di previsione** da parte del **Ministro competente**, con proprio decreto da comunicare alla Corte dei conti, per motivate esigenze, previa verifica del Ministero dell'economia - RGS. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti (co. 4);
- b. tra gli stanziamenti di spesa di **ciascuna azione**, con **decreti direttoriali** previa verifica del Ministero dell'economia e finanze - RGS. Anche in questo caso è ribadito il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti (co. 4-bis);
- c. tra gli stanziamenti di bilancio iscritti nella **categoria 2** "Consumi intermedi" e nella **Categoria 21** "Investimenti fissi lordi", nell'ambito di **ciascuno stato di previsione** da parte del **Ministro dell'economia** e delle finanze su proposta del Ministro competente, fermo restando il divieto di utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti (comma 4-ter dell'art. 33). Solo nel caso in cui le variazioni compensative abbiano ad oggetto spese concernenti l'acquisto di beni e servizi comuni a più centri di responsabilità amministrativa, gestite nell'ambito dello stesso Ministero da un unico ufficio, le medesime variazioni possono essere disposte con **decreto interdirettoriale** del dirigente generale, cui fa capo il predetto ufficio del Ministero interessato, e dell'Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale del bilancio della Ragioneria generale dello Stato, da comunicare alla Corte dei conti (co. 4-quater);
- d. **di sola cassa**, tra unità elementari di bilancio di uno **stesso stato di previsione**, con decreto del **Ministro competente** da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti, fatta **eccezione** per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di **ruoli di spesa fissa**, previa verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - RGS. Tale facoltà è concessa al fine di preordinare nei tempi stabiliti le disponibilità di cassa occorrenti per disporre i pagamenti e di rendere effettive le previsioni indicate nei piani **finanziari dei pagamenti** (co. 4-quinquies);
- e. **variazioni** di bilancio in termini di **residui, competenza e cassa** necessarie alla **ripartizione**, anche tra amministrazioni diverse, dei **Fondi da ripartire** istituiti per legge, da operare con decreti del **Ministro dell'economia** e finanze (co. 4-sexies).

⁵ Ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (considerato quale limite massimo di spesa) e il periodo di iscrizione in bilancio (articolo 21, comma 5, lettera b), della legge n.196/2009).

1.2. Il contenuto del disegno di legge di Rendiconto per l'esercizio finanziario 2018 (A.S. 1387)

Gli **articoli 1, 2 e 3** espongono i risultati complessivi relativi alle amministrazioni dello Stato per l'esercizio finanziario 2018 e sono riferiti rispettivamente alle **entrate** (con accertamenti per 840.677,2 milioni di euro), alle **spese** (con impegni per 816.701,6 milioni di euro) e alla **gestione finanziaria di competenza**, intesa come differenza tra il totale di tutte le entrate accertate⁶ e il totale di tutte le spese impegnate⁷, che evidenzia un avanzo di 23.975,6 milioni di euro (*cfr.* più diffusamente sul punto il § 3).

L'**articolo 4** espone la **situazione finanziaria del conto del Tesoro**, che evidenzia, al 31 dicembre 2018, un disavanzo di 185.154,5 milioni di euro.

L'**articolo 5** reca:

- l'approvazione dell'Allegato n. 1⁸ contenente l'elenco dei decreti con i quali sono stati effettuati prelevamenti dal "**Fondo di riserva per le spese impreviste**"⁹;
- l'approvazione dell'Allegato n. 2 relativo alle **eccedenze di impegni e di pagamenti** risultate in sede di consuntivo, rispettivamente sul conto della competenza, sul conto dei residui e sul conto della cassa.

L'**articolo 6** espone la situazione **patrimoniale dello Stato** al 31 dicembre 2018 (di cui al conto generale del patrimonio), da cui risultano attività per un totale di circa 976,1 miliardi di euro e passività per un totale di circa 2.879 miliardi, con una eccedenza passiva al 31 dicembre 2017 di 1.902,9 miliardi.

Infine, l'**articolo 7** dispone l'approvazione del Rendiconto generale delle Amministrazioni dello Stato secondo le risultanze indicate negli articoli precedenti.

⁶ Comprensive delle somme versate, rimaste da versare e rimaste da riscuotere.

⁷ Comprensive delle somme pagate e delle quelle rimaste da pagare.

⁸ Previsto dall'articolo 28, comma 4, della legge n. 196/2009.

⁹ Nell'allegato è specificato, per ciascun decreto di prelevamento, la missione ed il programma, nonché l'amministrazione di pertinenza e la specifica finalità a motivo del prelievo.

2. I SALDI DI FINANZA PUBBLICA NEL 2018

L'analisi delle risultanze del Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 2018 consente di ricostruire il quadro di quanto avvenuto nell'ambito del **perimetro dell'amministrazione statale**. A tale fine le risultanze del rendiconto vengono sottoposte a trattamenti contabili che rispondono all'applicazione delle regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC) e che hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità pubblica (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi in termini di competenza economica, che costituisce il criterio di riferimento della contabilità nazionale.

Il Rendiconto viene, in tal modo, raccordato con il **Conto economico dello Stato**, che costituisce un **sottosettore** di rilievo del più generale **Conto consolidato delle amministrazioni pubbliche**, nel quale confluiscono, altresì, i conti delle amministrazioni locali e quello degli enti di previdenza. Tale Conto, com'è noto, è utilizzato come esclusivo quadro di riferimento per la verifica del rispetto dei vincoli europei in termini di indebitamento netto e di debito pubblico.

Si ritiene pertanto utile, in questa sede, al fine di meglio contestualizzare il Rendiconto nel quadro di finanza pubblica, integrarne l'analisi con una sintetica ricognizione delle risultanze dei principali **saldi di finanza pubblica** in riferimento al medesimo esercizio.

A tal fine in questo paragrafo si riportano i dati definitivi di **consuntivo per il 2018 relativi al conto economico della Pubblica Amministrazione (PA)**, che costituisce l'aggregato di riferimento per i parametri di finanza pubblica (indebitamento netto e debito) assunti nelle regole della *fiscal governance* adottata nell'ambito dell'Unione europea (UE). Poiché i saldi di tale conto si riferiscono al più ampio aggregato delle amministrazioni pubbliche, gli stessi non sono esposti nel Rendiconto dell'Amministrazione dello Stato attualmente all'esame ma, per quanto riguarda lo Stato, tengono conto (integrando le informazioni sull'Amministrazione medesima con quelle relative alle amministrazioni pubbliche diverse da quella centrale) di una diversa raffigurazione della gestione complessiva (comprensiva del bilancio, della tesoreria e del patrimonio) realizzata nel corso dell'esercizio.

Le informazioni fornite nel disegno di legge di rendiconto consentono infatti di evidenziare **l'effetto della gestione di bilancio** (competenza e residui) sulla complessiva **situazione del Tesoro** tramite il raccordo tra

gestione finanziaria del bilancio e situazione del Tesoro determinata mensilmente nei Conti riassuntivi, come saldo tra attività (fondo di cassa più crediti di tesoreria) e passività (debiti di tesoreria), così come esplicitato da quanto riepilogato all'articolo 4 del disegno di legge, relativo alla situazione finanziaria del Tesoro.

* * * *

Nella **tabella** che segue viene riportato, con riferimento al 2018 e al triennio precedente, il **Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche**.

Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche - Anni 2015-2018

VOCI ECONOMICHE	2015	2016	2017	2018	16/15	17/16	18/17	2015	2016	2017	2018
ENTRATE					milioni di euro			variazioni %			
								% Pil			
Imposte dirette	242.471	247.633	250.642	248.876	2,1	1,2	-0,7	14,7	14,7	14,5	14,2
Imposte indirette	247.270	242.016	248.384	253.607	-2,1	2,6	2,1	15,0	14,3	14,4	14,4
Contributi sociali effettivi	215.126	216.636	221.405	230.822	0,7	2,2	4,3	13,0	12,8	12,8	13,1
Contributi sociali figurativi	3.938	4.012	4.161	4.142	1,9	3,7	-0,5	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	31.065	31.098	31.359	33.138	0,1	0,8	5,7	1,9	1,8	1,8	1,9
Totale entrate correnti	778.073	779.216	796.995	812.421	0,1	2,3	1,9	47,1	46,1	46,1	46,2
Imposte in conto capitale	1.214	5.363	2.318	1.478	341,8	-56,8	-36,2	0,1	0,3	0,1	0,1
Altre entrate in c/capitale	7.985	1.441	4.297	2.214	-82,0	198,2	-48,5	0,5	0,1	0,2	0,1
Totale entrate in conto capitale	9.199	6.804	6.615	3.692	-26,0	-2,8	-44,2	0,6	0,4	0,4	0,2
Totale entrate complessive	787.272	786.020	803.610	816.113	-0,2	2,2	1,6	47,7	46,5	46,5	46,4
SPESE											
Redditi da lavoro dipendente	162.074	164.096	166.683	171.826	1,2	1,6	3,1	9,8	9,7	9,6	9,8
Consumi intermedi	89.940	92.084	96.831	97.967	2,4	5,2	1,2	5,4	5,4	5,6	5,6
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	43.859	44.568	44.913	45.888	1,6	0,8	2,2	2,7	2,6	2,6	2,6
Prestazioni sociali in denaro	332.792	336.354	341.258	348.893	1,1	1,5	2,2	20,1	19,9	19,8	19,9
Altre spese correnti	65.329	67.853	62.417	65.700	3,9	-8,0	5,3	4,0	4,0	3,6	3,7
Spese correnti netto interessi	693.994	704.955	712.102	730.274	1,6	1,0	2,6	42,0	41,7	41,2	41,6
Interessi passivi	68.057	66.288	65.598	64.979	-2,6	-1,0	-0,9	4,1	3,9	3,8	3,7
Totale spese correnti	762.051	771.243	777.700	795.253	1,2	0,8	2,3	46,1	45,6	45,0	45,3
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	36.643	35.823	38.765	37.081	-2,2	8,2	-4,3	2,2	2,1	2,2	2,1
Contributi agli investimenti	15.682	13.986	9.649	13.899	-10,8	-31,0	44,0	0,9	0,8	0,6	0,8
Altre spese in c/capitale	16.036	7.624	18.781	7.385	-52,5	146,3	-60,7	1,0	0,5	1,1	0,4
Totale spese in conto capitale	68.361	57.433	67.195	58.365	-16,0	17,0	-13,1	4,1	3,4	3,9	3,3
Totale spese complessive	830.412	828.676	844.895	853.618	-0,2	2,0	1,0	50,3	49,0	48,9	48,6
SALDI											
Saldo corrente	16.022	7.973	19.295	17.168	-50,2	142,0	-11,0	1,0	0,5	1,1	1,0
Indebitamento netto	-43.140	-42.656	-41.285	-37.505	-1,1	-3,2	-9,2	-2,6	-2,5	-2,4	-2,1
Saldo primario	24.917	23.632	24.313	27.474	-5,2	2,9	13,0	1,5	1,4	1,4	1,6
<i>Pil nominale</i>	1.652.085	1.689.824	1.727.382	1.756.982	2,3	2,2	1,7				

Come espone la tabella, nel **2018** il **Pil nominale** è stato pari a 1.756.982 milioni di euro, con una crescita dell'1,7% per cento rispetto all'anno precedente. In termini di volume (**Pil reale**) la crescita è stata dello 0,9% rispetto al 2017¹⁰, confermando **l'inversione di tendenza avviata nel 2014**.

Con riguardo ai **saldi di finanza pubblica**, i dati riferiti all'esercizio 2018 concluso, resi noti dall'ISTAT¹¹, attestano un **indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni** pari, in valore assoluto, a -37,505 miliardi, corrispondente al **2,1 per cento del Pil**.

Il dato indica un **miglioramento di circa 3,8 miliardi rispetto all'anno 2017**, anno nel quale l'indebitamento è risultato pari a -41,285 miliardi (corrispondente al 2,4 per cento del Pil).

Dal confronto fra il 2018 e il 2017 emerge che hanno contribuito al predetto miglioramento sia un incremento del **saldo primario**¹² (+3,1 miliardi), sia una riduzione della **spesa per interessi** (-0,6 miliardi). In termini relativi, il saldo primario è cresciuto all'1,6 per cento del Pil (a fronte del +1,4% registrato nel 2016 e nel 2017), mentre la spesa per interessi è diminuita dal 3,8 per cento del 2017 al 3,7 per cento del Pil del 2018.

Limitando l'analisi ai principali aggregati del conto economico della p.a., si rileva che al miglioramento del saldo concorre principalmente un **incremento delle entrate** (per 12,5 miliardi), che determina effetti più che compensativi rispetto all'**incremento delle spese** (per 8,7 miliardi).

Il **saldo di parte corrente**¹³ nel 2018 è stato positivo e pari a 17,168 miliardi (a fronte dei 19,295 miliardi del 2017). Tale **peggioramento di 2,1 miliardi** (pari all'11%) è il risultato di un aumento delle entrate correnti di circa 15,4 miliardi, a fronte di un incremento delle uscite correnti di circa 17,5 miliardi.

¹⁰ Comunicato [ISTAT, Pil e indebitamento delle amministrazioni pubbliche, anni 2016-2018, del 1 marzo 2019](#).

¹¹ Comunicati [ISTAT, Pil e indebitamento delle amministrazioni pubbliche, anni 2016-2018, del 1 marzo 2019](#) e [ISTAT, Pil e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche: aggiornamento, del 9 aprile 2019](#).

¹² Indebitamento netto al netto della spesa per interessi.

¹³ Risparmio o disavanzo delle amministrazioni pubbliche

Le **entrate totali** del 2018 delle Amministrazioni pubbliche registrano rispetto all'anno 2016, in valore assoluto, un incremento di 12,5 miliardi di euro (da 803,6 miliardi a 816,1 miliardi di euro). Poiché tale incremento (+1,6 per cento) risulta proporzionalmente inferiore all'incremento del Pil nominale (+1,7 per cento), l'andamento delle entrate totali rispetto al prodotto interno lordo registra una contrazione, attestandosi al 46,4 per cento del Pil (-0,1 punti percentuali rispetto al 2017).

In particolare, le **entrate correnti** evidenziano, rispetto al 2017, un incremento di circa 15,4 miliardi (+1,9 per cento), determinato da un aumento delle imposte indirette (+2,1 per cento) e dei contributi sociali (+4,3 per cento), a fronte di una riduzione delle imposte dirette (-0,7 per cento). In rapporto al Pil, le entrate correnti registrano un incremento di 0,1 punti percentuali, passando dal 46,1 per cento al 46,2 per cento del prodotto interno lordo. Le **imposte in conto capitale** registrano, invece, una contrazione di 840 milioni di euro (-36,2 per cento).

La **pressione fiscale** nel 2018 resta invariata rispetto al 2017, al **42,1% del PIL**.

Le **spese finali** del 2018 hanno mostrato un incremento in valore assoluto rispetto al 2017, impatto che è stato parzialmente stemperato, nei suoi effetti peggiorativi sui saldi, dalla crescita economica registrata nell'anno, da cui è conseguito un netto incremento delle entrate correnti rispetto al 2017.

In valore assoluto, le spese si attestano nel 2018 a 853,6 miliardi, in aumento dell'1% rispetto al 2017, anno in cui l'analogo valore era stato di 844,9 miliardi.

Nel complesso, **diminuisce leggermente l'incidenza della spesa complessive rispetto al PIL**, passando dal 48,9% del 2017 al 48,6% del 2018. La variazione "complessiva" è il prodotto dell'**incremento di 2,3 punti di PIL della spesa corrente**, a fronte di una **riduzione dello 0,9% della spesa per interessi** e una **riduzione del 13,1% della spesa in conto capitale**.

Per quanto riguarda, infine, il **debito pubblico**, a fine 2018 era pari a 2.321,957 miliardi di euro (**132,2% del Pil**), in aumento di 52,947 miliardi di euro rispetto ai 2.269,01 del 2017 (131,4% del Pil), con un **incremento del rapporto debito/Pil dello 0,8%**.

Si tratta di una **inversione di tendenza** rispetto alla progressiva (sebbene contenuta) riduzione intervenuta dopo la ripida crescita verificatasi nel periodo 2008-2013, durante il quale il debito è passato dal 99,8 al 129,0 per cento Pil, con una crescita media annua di circa 4,2 punti percentuali.

Rapporto debito pubblico /PIL delle amministrazioni pubbliche

	2014	2015	2016	2017	2018
Debito pubblico(mln euro)	2.137.240	2.173.428	2.220.370	2.269.010	2.321.957
Debito pubblico/PIL	131,8	131,6	131,4	131,4	132,2

Fonte: [ISTAT, Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche– anni 2015-2018](#). (23 aprile 2019)

3. LA GESTIONE DI COMPETENZA

Nella tavola seguente sono esposti i **saldi del bilancio dello Stato** registrati a consuntivo nel 2018, in termini di competenza, posti a confronto con le *previsioni iniziali di bilancio* e con *quelle definitive*, nonché con i saldi relativi all'esercizio precedente. I dati sono esposti al *loro delle regolazioni contabili*¹⁴.

I SALDI DI COMPETENZA

(dati in milioni di euro)

	2017	2018			<i>Differenza 2018/2017</i>
	Consuntivo	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Consuntivo	
Operazioni finali					
Entrate finali	582.974	579.461	584.434	591.612	8.638
Spese finali	612.070	624.554	628.352	611.597	-473
Operazioni complessive*					
Entrate complessive	864.584	852.370	858.392	840.677	-23.907
Spese complessive	854.143	852.370	854.292	816.702	-37.441
SALDI					
Saldo netto da finanziare	-29.096	-45.092	-43.918	-19.986	9.110
Risparmio pubblico	31.609	1.443	5.543	27.442	-4.167
Ricorso al mercato	-271.169	-272.908	-269.859	-225.090	46.079

N.B.: Dati al lordo delle regolazioni debitorie e contabili.

* comprensive delle spese per il rimborso di prestiti e dell'accensione di prestiti.

Nel suo insieme, la gestione di competenza ha fatto conseguire nel 2018 un **miglioramento** dei saldi **rispetto alle previsioni definitive**.

Anche a raffronto con **l'esercizio precedente**, i dati di **consuntivo** evidenziano un **miglioramento** sia del saldo netto da finanziare che del ricorso al mercato. Più contenuto risulta il valore positivo del risparmio pubblico.

¹⁴ La regolazione contabile è lo strumento per ricondurre in bilancio un'operazione gestionale che ha già manifestato il suo impatto sull'economia. Ciò in particolare per quel tipo di regolazioni concernenti i rapporti tra bilancio e tesoreria, qualora, ad esempio, si renda necessaria una anticipazione da parte di quest'ultima, cui consegue un debito del bilancio nei confronti della tesoreria medesima che deve essere, per l'appunto, "regolato" successivamente. Ulteriori tipologie di regolazioni sono di natura debitoria (ad esempio, ripiani di disavanzi della ASL, accantonamenti per estinguere debiti pregressi ed altro), ovvero concernono i rimborsi di imposte pregressi. La contabilizzazione di tali operazioni nei diversi saldi finanziari (saldo di competenza, fabbisogno ed indebitamento) dipendono dalla tipologia e dalle specifiche caratteristiche delle regolazioni.

In particolare, il **saldo netto da finanziare** (dato dalla differenza fra le entrate finali e le spese finali) presenta nel 2018 un valore negativo per circa **20 miliardi** di euro (1,1 per cento del PIL, era l'1,7% nel 2017), con una **miglioramento di oltre 9 miliardi** rispetto al saldo registrato nel 2017 (-29,1 miliardi), dovuto al sensibile aumento delle entrate finali (+8,6 miliardi) ed alla riduzione delle spese finali (-473 milioni) *((cfr. quanto esposto nel § successivo))*.

Il miglioramento del saldo è ancora più evidente (circa 24 miliardi) se confrontato con le previsioni definitive, che prevedevano un valore negativo del saldo di -43,9 miliardi.

Si registra, invece, un **peggioramento del risparmio pubblico** (saldo delle operazioni correnti), il quale passa dai 31,6 miliardi di euro registrati nel 2017 ad un **valore di 27,4 miliardi** (corrispondente all'1,6 per cento del PIL), con una riduzione di circa 4,2 miliardi rispetto al 2017. Tale situazione è determinata dal maggior incremento delle spese correnti (+13 miliardi) rispetto al complesso delle entrate tributarie ed extra-tributarie (+8,9 miliardi), come meglio evidenziato nel paragrafo seguente.

Se confrontato con le previsioni definitive, il risparmio pubblico presenta, invece, un miglioramento di quasi 22 miliardi.

Infine, il dato del **ricorso al mercato** finanziario (differenza tra le entrate finali e il totale delle spese, incluse quelle relative al rimborso di prestiti) si attesta nel 2018 a **225,1 miliardi** (con un'incidenza sul Pil del 16,6 per cento), evidenziando un **miglioramento** di 44,8 miliardi rispetto al 2017, riprendendo quindi, dopo il dato del 2017 (in cui tale saldo si era assestato a oltre 271 miliardi di euro), il trend in discesa registrato negli ultimi anni (260,4 miliardi nel 2014, 257,1 miliardi nel 2015, 207,1 miliardi nel 2016).

Il valore del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato registrati nel 2018 si mantengono comunque **al di sotto del limite massimo** fissato dalla **legge di bilancio per il 2018** (tetto stabilito, rispettivamente, in -45.470 milioni e in 274.000 milioni).

La tavola che segue riporta l'evoluzione della gestione di competenza del bilancio dello Stato nel periodo 2008-2018, con riferimento al saldo netto da finanziare e al risparmio pubblico.

Gestione di competenza – valori assoluti (miliardi di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Entrate finali	497,7	507,8	505,3	521,7	545,8	554,0	550,2	569,6	581,3	583,0	591,6
Spese finali	535,7	540,5	526,9	520,8	535,0	528,0	603,0	611,1	592,4	612,1	611,6
Risparmio pubblico	22,9	23,6	28,7	46,1	48,5	39,7	18,4	-9,0	27,8	31,6	27,4
Saldo netto da finanziare	-38,0	-32,7	-21,6	0,9	10,8	-28,0	-52,8	-41,5	-11,1	-29,1	-20,0

La tavola evidenzia come, dopo i valori elevati del biennio 2008-2009, il **saldo netto da finanziare** (in termini di competenza) sia andato via via riducendosi, per tornare poi a crescere a partire dal 2013, in coincidenza con l'avvio di misure volte al contrasto di una fase ciclica molto negativa: tra le più rilevanti, il pagamento dei debiti della PA avviato con il D.L. 35/2013, il bonus Irpef introdotto dal D.L. 66/2014, gli sgravi contributivi introdotti con la Legge di Stabilità per il 2015 (L. 190/2014). Nel 2016, pur mantenendosi un'impostazione di politica fiscale non restrittiva, il saldo netto da finanziare ha registrato un netto miglioramento dovuto - oltre che al ritorno ad un segno positivo nel tasso di crescita del PIL - ad una crescita degli accertamenti di entrate tributarie (+11,6 miliardi) combinata ad una sensibile diminuzione delle spese finali (-18,7 miliardi). A differenza di quanto avvenuto nel 2016, nel 2017 il saldo netto da finanziare registra nuovamente un peggioramento (+18 miliardi rispetto al 2016), risultato dovuto ad una crescita delle spese finali (+19,6 miliardi, riconducibile principalmente alle disposizioni a tutela del settore creditizio) a fronte di un più ridotto incremento delle entrate finali (+1,6 miliardi) come evidenziano i dati relativi alle entrate e alle spese riportati nella tabella. Nel **2018**, il saldo registra un **miglioramento** (-9,1 miliardi rispetto al 2017), dovuto al notevole incremento delle entrate finali (+8,6 miliardi).

3.1. L'analisi delle entrate e delle spese

Nella tavola seguente sono esposti i dati relativi alla gestione di competenza relativa all'esercizio finanziario 2018, a raffronto con le *previsioni iniziali* (A), risultanti dal bilancio di previsione per il 2018, e con le *previsioni definitive* (B). La tabella evidenzia altresì gli scostamenti determinatisi nel corso della gestione rispetto alle previsioni definitive. I dati sono altresì posti a raffronto con i risultati relativi all'esercizio finanziario precedente.

Dati di competenza – Esercizio 2018

(dati in milioni di euro)

	2017	2018				Differenza 2018/2017	Variazioni % 2018/2017
	Consuntivo	Previsioni iniziali (A)	Previsioni definitive (B)	Consuntivo (C)	Differenza (*) (C-B)		
ENTRATE							
Entrate tributarie	491.418	508.312	504.526	501.300	-3.226	9,882	2,0
Entrate extratributarie	89.081	68.637	77.134	88.111	10.977	-970	-1,1
Totale entrate correnti	580.499	576.949	581.660	589.411	7.751	8.912	1,5
Alienaz., ammort., riscoss.	2.475	2.513	2.773	2.200	-573	-275	-11,1
Entrate finali	582.974	579.462	584.434	591.612	7.178	8.638	1,5
Accensione prestiti	281.610	272.908	273.958	249.066	-24.892	-32.544	-11,6
Entrate complessive	864.584	852.370	858.392	840.677	-17.715	-23.907	-2,8
SPESE							
Spese correnti	548.890	575.507	576.118	561.969	-14.149	13.079	2,4
Spese conto capitale	63.181	49.047	52.234	49.628	-2.606	-13.553	-21,5
Spese finali	612.071	624.554	628.352	611.597	-16.755	-474	-0,1
Rimborso prestiti	242.072	227.816	225.940	205.104	-20.836	-36.968	-15,3
Spese complessive	854.143	852.370	854.292	816.702	-37.590	-37.441	-4,4
SALDI							
Saldo netto da finanziare	-29.096	-45.092	-43.918	-19.986	23.932	9.110	-31,3
Risparmio pubblico	31.609	1.443	5.543	27.442	21.899	-4.167	-13,2
Ricorso al mercato	-271.169	-272.908	-269.859	-225.090	44.769	46.079	-17,0

(*) Maggiori o minori entrate - economie o maggiori spese.

N.B.: Dati al lordo delle regolazioni debitorie.

Nella Tabella risulta evidente che il miglioramento del saldo netto da finanziare, di cui si è detto sopra, discende da una gestione di competenza 2018 che evidenzia un **aumento degli accertamenti di entrate finali** (+8,6 miliardi) rispetto all'anno precedente, ascrivibile alle entrate **tributarie**, ed una **lieve flessione** (-474 milioni) degli impegni delle **spese finali**.

Guardando invece alle **entrate complessive**, l'entità degli **accertamenti** (comprensivi delle entrate per accensione di prestiti) è risultata nel 2018 pari a **840,7 miliardi di euro**, con una diminuzione rispetto al 2017 (-2,8%, circa -23,9 miliardi), che trae origine soprattutto dalla dinamica degli accertamenti delle **entrate del Titolo IV - accensione prestiti** (-32 miliardi rispetto al 2017).

Su tale voce si registrava, infatti, lo scorso anno – si ricorda - l'aumento di 20 miliardi di euro, derivante dall'attuazione del D.L. 23 dicembre 2016, n. 237 concernente “Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio”.

L'incidenza **sul Pil** degli accertamenti complessivi è pari al **47,9 per cento**, in linea con quanto fatto registrare lo scorso anno (50,4 per cento del Pil nel 2017).

Dal lato della spesa, la **flessione** degli **impegni finali** nel 2018 è frutto di una **contrazione** delle spese in **conto capitale** (-13,6 miliardi) e di un **incremento** della spesa **corrente** (+13,1 miliardi) rispetto al 2017.

Relativamente agli **impegni complessivi di spesa**, essi ammontano nel 2018 (incluse le spese per rimborso prestiti) a 816,7 miliardi. Rispetto ai risultati dell'anno precedente, la gestione presenta una **riduzione** degli impegni complessivi di spesa di **-37,4 miliardi** di euro (**-4,4%**), determinata, in particolare, oltre che dalle spese in conto capitale, dal rimborso delle passività finanziarie (-37 miliardi). Questo dato si riflette in una diminuzione della "Capacità d'impegno" – cioè del rapporto tra le somme impegnate e gli stanziamenti definitivi – nel 2018 rispetto al 2017.

Il peso della **spesa complessiva**, in rapporto **al PIL**, è pertanto **sceso** dal 49,8 per cento del 2017 (era al 48,2% nel 2016) al **46,6 per cento del PIL** nel 2018.

3.2. Le entrate finali

La gestione di competenza del bilancio ha registrato **accertamenti** per **entrate finali** pari a circa **591,6 miliardi** (pari al 101,2 per cento delle previsioni definitive, stimate in 581,7 miliardi).

Sulla base di una sintetica analisi del confronto 2018-2017 relativo all'andamento delle **entrate finali** accertate, si rileva innanzitutto il loro **aumento** per oltre **8,6 miliardi**, che conferma la **tendenza in aumento** delle somme accertate rispetto all'esercizio precedente già evidenziata lo scorso anno (l'incremento delle entrate finali era stato di circa 1,6 miliardi nel 2017, di oltre 11,7 miliardi nel 2016 e di oltre 19 miliardi nel 2015, a fronte di un decremento di 3,8 miliardi registrato invece nel 2014).

Al contrario, per le **entrate complessive** (entrate finali + **Titolo IV**) si rileva una **diminuzione** degli accertamenti rispetto all'anno precedente, per **23,9 miliardi**.

Gli accertamenti complessivi risultano inferiori anche alle previsioni iniziali e definitive.

Si ricorda che il passaggio dalle previsioni iniziali alle previsioni definitive deriva dall'adozione di norme e provvedimenti nel corso della gestione dell'esercizio, nonché

dalle variazioni introdotte con la legge di assestamento. In base a tali modifiche, a partire dagli 852,4 miliardi di entrate complessive di competenza previste nella legge di Bilancio 2018-2020, le previsioni definitive hanno raggiunto quasi 858,4 miliardi di euro.

Passando all'analisi delle **entrate finali**, si evidenzia un andamento positivo nelle entrate tributarie con un aumento, rispetto al 2017, degli accertamenti per 9,9 miliardi rispetto al 2017. In particolare, si registra un **incremento** degli accertamenti per **entrate tributarie (+9,9 miliardi**, pari a +2,0%) che si attestano intorno a 501,3 miliardi di euro (erano 491,4 miliardi nel 2017 e 488,8 miliardi nel 2016).

Di segno negativo, invece, la variazione delle **entrate extratributarie**, che si fermano ad un ammontare di 88,1 miliardi (-1,1%), in controtendenza rispetto al trend positivo registrato negli anni passati (erano 89,1 miliardi nel 2017, 88,7 miliardi nel 2016, 83,6 miliardi nel 2015, 84,4 miliardi nel 2014).

Nel confronto con i dati gestionali, lo scostamento registrato **tra previsioni definitive ed il volume accertato delle entrate finali** è stato pari a circa **+7,2 miliardi** di euro, frutto di un volume di accertamenti per entrate extratributarie decisamente superiore alle previsioni (+11 miliardi) compensato però da accertamenti inferiori alle attese per le entrate tributarie (-3,2 miliardi).

Per le entrate relative al Titolo III “Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti” si registrano, invece, accertamenti per 2,2 miliardi, con una flessione di 275 milioni rispetto al 2017.

Con riferimento specifico alle **entrate tributarie**, l'incremento del dato degli accertamenti, come esposto nella tabella che segue, è dovuto principalmente ai **maggiori** accertamenti relativi alle **tasse ed imposte sugli affari** di 9,5 miliardi (+5,6%), a gli introiti per **lotto**, lotterie ed altre attività di giuoco di 545 milioni (+4,0%) ed, in piccola parte, anche ai **monopoli** (+0,5%, pari a 52 milioni). In lieve riduzione le **imposte sul patrimonio e sui redditi**, di 263 milioni (-0,1%).

Per le entrate **extratributarie** (-1,1%), la **diminuzione** riguarda principalmente i **proventi di servizi pubblici minori** (-727 milioni, -2,4%) e gli **interessi** su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (-618 milioni, -12,2%). In aumento, invece, i prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni (+213 milioni, +9,1%).

In ulteriore riduzione le entrate registrate in relazione all'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti, che dagli 8,8 miliardi di euro registrati nel 2015, sono passate ai 3,8 miliardi del 2016, ai 2,5 miliardi del 2017 fino ai 2,2 miliardi del 2018. Tale riduzione è ascrivibile alla vendita di beni ed affrancazione di canoni, che ha registrato una diminuzione del 61,3% degli introiti e al minore rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro (-10,2%).

Analisi economica delle entrate accertate negli esercizi 2016-2018

(milioni di euro)

Tributi	2016	2017	2018	Var. % 2018/2017
ENTRATE TRIBUTARIE	488.795	491.418	501.300	2,0
- Imposte sul patrimonio e sul reddito	262.401	262.877	262.614	-0,1
- Tasse ed imposte sugli affari	167.331	170.131	179.686	5,6
- Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	34.202	34.315	34.308	0,0
- Monopoli	10.949	10.565	10.617	0,5
- Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	13.911	13.530	14.075	4,0
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	88.692	89.081	88.111	-1,1
- Proventi speciali	950	963	943	-2,1
- Proventi di servizi pubblici minori	32.114	30.674	29.947	-2,4
- Proventi dei beni dello Stato	333	272	302	11,0
- Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	1.665	2.332	2.545	9,1
- Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	4.960	5.067	4.449	-12,2
- Recuperi, rimborsi e contributi	46.233	47.176	47.224	0,1
- Partite che si compensano nella spesa	2.437	2.598	2.699	3,9
ENTRATE CORRENTI	577.487	580.499	589.411	1,5
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	3.828	2.475	2.201	-11,1
- Vendita di beni ed affrancazione di canoni	955	111	43	-61,3
- Ammortamento di beni patrimoniali	380	387	381	-1,6
- Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	2.493	1.977	1.776	-10,2
ENTRATE FINALI	581.315	582.974	591.612	1,5
ACCENSIONE DI PRESTITI	264.618	281.610	249.066	-11,6
ENTRATE COMPLESSIVE	845.933	864.584	840.677	-2,8

N.B.: Dati al lordo delle regolazioni debitorie.

Con riguardo alle principali **imposte del comparto tributario**, esposte nella tabella successiva, si registra nel 2018 un **aumento** degli accertamenti delle entrate tributarie **ricorrenti** (circa **11,1 miliardi** per gli accertamenti, di cui 8,1 miliardi relativi all'Iva) e una diminuzione di quelli delle entrate non ricorrenti (-1,2 miliardi, dovuti in gran parte all'aggregato "Altre imposte dirette").

Andamento delle principali imposte - Accertamenti

(milioni di euro)

	2016	2017	2018	Var. % 2018/2017
Entrate tributarie, di cui:	488.795	491.418	501.300	2,0
Entrate ricorrenti:	481.736	487.048	498.128	2,3
1 - Redditi	189.934	192.489	195.799	1,7
2 - Reddito delle società	41.695	40.964	38.352	-6,4
3 - Imposte sostitutive	15.538	16.336	16.311	-0,2
4 - Altre imposte dirette	8.984	9.314	9.840	5,6
5 - Iva	143.813	147.298	155.453	5,5
6 - Registro, bollo e sostitutive	12.323	11.926	12.716	6,6
7 - Accisa e imposta erariale sugli oli minerali	26.110	26.505	26.155	-1,3
8 - Accisa e imposta erariale su altri prodotti	8.000	7.729	8.082	4,6
9 - Imposte sui generi di monopolio	10.949	10.565	10.616	0,5
10 - Lotto	7.794	7.153	7.568	5,8
11 - Imposte gravanti sui giochi	5.780	6.047	6.146	1,6
12 - Lotterie ed altri giochi	312	303	318	5,0
13 - Altre imposte indirette	10.503	10.158	10.771	6,0
Entrate non ricorrenti:	7.058	4.370	3.172	-27,4
1 - Imposte sostitutive	1.414	1.385	1.647	18,9
2 - Altre imposte dirette	4.387	1.393	281	-79,8
3 - Condoni dirette	450	736	384	-47,8
4 - Altre imposte indirette	778	834	842	1,0
5 - Condoni indiretti	30	22	18	-18,2

In particolare, per le entrate tributarie **ricorrenti**, l'aumento degli accertamenti è legato soprattutto **all'IRPEF** (+3,3 miliardi di euro, +1,7%) e **all'IVA** (+8,1 miliardi di euro, +5,5%). Ulteriori 790 milioni sono relativi alle imposte di registro, bollo e sostitutive (+6,6%) e 451 milioni agli accertamenti relativi al lotto (+5,8%).

Da evidenziare, peraltro, la **riduzione** degli accertamenti per l'**IRES** (-2,6 miliardi, -6,4%).

Le entrate **non ricorrenti** presentano invece una riduzione di circa 1,2 miliardi (-27,4%), dovuta all'aggregato "Altre imposte dirette" i cui accertamenti passano dai 1,4 miliardi del 2017 a 281 milioni dell'esercizio 2018.

Con riferimento agli accertamenti, la relazione illustrativa evidenzia, inoltre, le "Entrate derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti", una tipologia specifica ricompresa tra le **entrate extra-tributarie ricorrenti**: gli accertamenti 2018 relativi a questa voce si è attestato a 27,8 miliardi, superando di circa 10,4 miliardi

il valore delle previsioni definitive. È bene sottolineare, comunque, che questo livello di accertamenti è coerente con quanto verificato negli anni precedenti su tale tipologia.

Dalla **differenza** tra gli **accertamenti** e i **versamenti** in conto competenza avvenuti nell'esercizio, si ottengono i **residui attivi** generati dalla gestione, relativi sia alle somme accertate e non rimosse (circa pari a 59,7 miliardi), sia alle somme rimosse ma non ancora riversate in bilancio (28,3 miliardi). Essi ammontano a 88,1 miliardi e rappresentano complessivamente il 10,5 per cento dei corrispondenti accertamenti.

Aggiungendo a tali residui anche quelli derivanti dagli esercizi pregressi, la consistenza dei residui attivi totali alla fine dell'esercizio ammonta a circa 204 miliardi.

3.3. Le spese finali

Gli impegni per **spese finali**, costituite dal totale delle spese di parte corrente e di quelle in conto capitale, sono passati da 612,1 miliardi di euro del 2017 a **611,6 miliardi** di euro del **2018**, in **riduzione dello 0,1 per cento** rispetto al 2017.

In particolare, la spesa di **parte corrente** ha generato impegni per circa **562 miliardi** di euro, in **aumento** (+13,1 miliardi) rispetto al 2017, mentre gli impegni di spesa in **conto capitale** hanno registrato una riduzione, di circa 13,6 miliardi di euro rispetto al 2017, scendendo da **63,2 miliardi a 49,6 miliardi** (-21,5 per cento circa).

Nel complesso, il peso della spesa finale in rapporto al PIL è pari al 34,9 per cento.

Considerando il rimborso delle passività finanziarie, anch'esso in riduzione rispetto al 2017 di oltre 37 miliardi (-15,3 per cento), gli **impegni complessivi** di spesa registrano una **diminuzione** rispetto a quelli dell'anno precedente di circa il 4,4 per cento

Passando all'analisi per **categoria economica** dei dati della gestione, esposta nella tavola che segue, si rileva che nell'ambito delle uscite correnti, la voce più consistente è quella relativa ai **trasferimenti ad amministrazioni pubbliche**, con impegni per oltre 264 miliardi di euro, che costituisce il 47,0 per cento della spesa corrente. Si tratta, in prevalenza di trasferimenti ad amministrazioni locali (impegni per 132,5 miliardi) e a enti previdenziali (121,2 miliardi).

Poi si segnalano i **redditi da lavoro dipendente**, che ammontano a 94,3 miliardi di euro e rappresentano il 16,8 per cento degli impegni di parte corrente, e gli **interessi passivi** e redditi di capitale, che, con impegni pari a 69,2 miliardi di euro, rappresentano il 12,3 per cento della spesa corrente.

Analisi economica delle spese finali negli esercizi 2016-2018*(milioni di euro)*

Categorie economiche	2016	2017	2018	Var. % 2018/2017
Redditi da lavoro dipendente	89.878	91.365	94.291	3,2
Consumi intermedi	13.121	13.366	14.228	6,4
Imposte pagate sulla produzione	4.911	4.951	5.185	4,7
Trasferimenti correnti alle P.A..	259.495	263.215	264.041	0,3
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	14.746	15.212	17.901	17,7
Trasferimenti correnti a imprese	6.765	6.975	8.568	22,8
Trasferimenti all'estero	1.475	1.670	1.617	-3,2
Risorse proprie UE	16.130	15.250	16.242	6,5
Interessi passivi e redditi da capitale	71.598	70.580	69.185	-2,0
Poste correttive e compensative	68.655	64.145	68.828	7,3
Ammortamenti	380	387	381	-1,6
Altre uscite correnti	2.493	1.772	1.500	-15,3
Totale spese correnti	549.647	548.890	561.969	2,4
Investimenti fissi lordi e acquisti terreni	4.916	4.924	5.956	21,0
Contributi agli investimenti ad A.P.	17.404	20.198	22.781	12,8
Contributi investimenti ad imprese	12.096	10.875	13.781	26,7
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	165	104	79	-24,0
Contributi agli investimenti a estero	442	560	535	-4,5
Altri trasferimenti in conto capitale	5.457	2.967	3.158	6,4
Acquisizioni di attività finanziarie	2.314	23.553	3.337	-85,8
Totale spese conto capitale	42.794	63.181	49.628	-21,5
Totale spese finali	592.441	854.143	611.597	-28,4

Confrontando i dati con quelli dell'esercizio 2017, si rileva che, con riferimento alla **dinamica delle spese correnti**, le categorie che registrano i maggiori **aumenti** sono quelle relative alle **poste correttive e compensative** (+4,7 miliardi, pari a +7,3%), ai **redditi da lavoro dipendente** (+3,2%, circa 2,9 miliardi), ai **trasferimenti correnti a famiglie** e istituzioni sociali private (+2,7 miliardi, +17,7%) e ai **trasferimenti correnti alle imprese** (+1,6 miliardi, pari a +22,8%).

In aumento anche la spesa per **consumi intermedi**, che passa dai 13,4 miliardi del 2017 ai 14,2 miliardi del 2018 (+6,4%), nonché quella per trasferimenti correnti alle PA, +826 milioni (+0,3%).

In **ulteriore calo** gli oneri per **interessi passivi**, che scendono dai 70,6 miliardi nel 2017 ai 69,2 miliardi del 2018 (-2,0%), continuando il trend che aveva caratterizzato gli anni precedenti (erano 74,5 miliardi nel 2015), in ragione della sensibile diminuzione dei tassi avutasi dalla fine del 2013 in poi.

Per quel che concerne la **spesa in conto capitale**, i dati registrano un generale **calo** degli impegni, da 63,2 e 49,6 miliardi (circa 13,4 miliardi), dopo il forte aumento registrato tra il 2016 e il 2017.

La riduzione delle spese in conto capitale è da attribuire **prevalentemente** alla categoria “**acquisizione di attività finanziarie**” (-20,2 miliardi di euro rispetto al dato del 2017, anno su cui, si ricorda, si scaricava l’effetto del D.L. n. 237/2016 relativo alla tutela del risparmio nel settore creditizio). Un incremento si registra, invece, per gli impegni della categoria dei **contributi agli investimenti ad AP** (+12,8%, pari a 2,6 miliardi) e alle **imprese** (+26,7%, per 2,9 miliardi), così come per gli **investimenti fissi lordi** (+21%, circa 1 miliardo).

*Per l’andamento delle spese finali per **categorie economiche** negli ultimi quattro anni si veda la **Tavola II in Appendice**.*

Il monitoraggio degli obiettivi di spesa dei ministeri del ciclo 2018-2020

Il disegno di legge di Rendiconto 2018 analizza gli **effetti della procedura di spending review integrata nel ciclo di bilancio 2018-2020**, introdotta dall’articolo 22-*bis* della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009) nell’ottica di un rafforzamento della programmazione finanziaria e del raggiungimento di un maggior grado di strutturazione e sistematicità del processo stesso di revisione della spesa¹⁵.

In particolare, il citato **articolo 22-*bis***, comma 1, della legge n. 196/2009, prevede che, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza e di quanto previsto dal cronoprogramma delle riforme indicato nel medesimo documento programmatico, **entro il 31 maggio** di ciascun anno, con D.P.C.M., su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze (previa deliberazione del Consiglio dei Ministri) siano definiti gli **obiettivi di spesa di ciascun Dicastero** riferiti al successivo triennio. In relazione a tali obiettivi, definiti in termini di limiti di spesa e di risparmi da conseguire, i Ministri definiscono la propria programmazione finanziaria, indicando gli interventi da adottare con il successivo disegno di legge di bilancio.

Dopo l’approvazione della legge di bilancio, **entro il 1°marzo** di ciascun anno, il Ministro dell’economia e ciascun Ministro di spesa stabiliscono in appositi **accordi** (definiti con decreti interministeriali) le modalità e i termini per il **monitoraggio** del conseguimento degli obiettivi di spesa. Negli accordi sono quindi indicati gli interventi che si intende porre in essere per la loro realizzazione e il relativo **cronoprogramma**.

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°

¹⁵ Per una descrizione più approfondita della normativa, si rinvia al Tema dell’attività parlamentare “[Il controllo della spesa pubblica e la spending review](#)” (in particolare allo specifico paragrafo “La programmazione della spesa dei Ministeri”) e al dossier “[La spending review – Evoluzione normativa](#)”.

marzo dell'anno successivo, ciascun Ministro invia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia una **relazione** – da allegarsi al DEF - sul grado di raggiungimento dei risultati in riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente.

La procedura ha trovato **attuazione** per la prima (e, al momento, unica) volta nell'anno 2017, con riferimento al **triennio di programmazione 2018-2020**.

In relazione alle misure di razionalizzazione della spesa previste nella legge di bilancio 2017 (legge n. 232/2016) - per un ammontare pari a 2,8 miliardi per il 2018 e a 4,7 miliardi per il 2019 per il complesso delle Pubbliche Amministrazioni - l'obiettivo di risparmio stabilito a carico delle Amministrazioni centrali dello Stato e della Presidenza del Consiglio è stato determinato nel DEF 2017 in **1 miliardo** per ciascun anno a decorrere dal 2017, in termini di indebitamento netto. In relazione a tale obiettivo è intervenuto il **D.P.C.M. 28 giugno 2017**, che ha ripartito il suddetto importo tra i vari Ministeri.

Per il conseguimento degli obiettivi di spesa assegnati con il richiamato D.P.C.M. 28 giugno 2017, i Ministri hanno formulato **proposte di risparmio** che sono **confluite nella legge di bilancio 2018-2020**, attraverso specifiche disposizioni normative (nella Sezione I della legge di bilancio) e, in più ampia misura, tramite riduzione degli stanziamenti indicati nella Sezione II, con **esclusione** degli stanziamenti relativi a: investimenti fissi lordi, calamità naturali ed eventi sismici, immigrazione e contrasto alla povertà.

Nel complesso, per il raggiungimento degli obiettivi di *spending review*, sono state proposte dalle amministrazioni centrali **riduzioni degli stanziamenti di bilancio per 1.483 milioni di euro nel 2018**, 1.325 milioni nel 2019 e circa 1.340 milioni a partire dal 2020 in termini di saldo netto da finanziare.

Per verificare l'effettivo conseguimento degli obiettivi di spesa, nel mese di marzo successivo all'approvazione della legge di bilancio 2018 sono stati approvati gli [accordi di monitoraggio](#), perfezionati con appositi decreti interministeriali (pubblicati sul [sito internet del MEF](#)). La ["Relazione sul monitoraggio degli obiettivi di spesa dei Ministeri del ciclo 2018-2020. Risultati al 31/12/2012"](#) è stata allegata al DEF 2019.

Le relazioni annuali di monitoraggio dei Ministeri hanno dato conto, per ciascun intervento, dell'attuazione e del conseguimento del risparmio atteso, spiegando come eventuali incrementi di risorse ottenuti in corso di esercizio 2018 non interferiscono con riduzione strutturale della spesa. Per gli interventi che hanno incontrato difficoltà a conseguire il risparmio atteso, le schede illustrano le motivazioni per lo scostamento rispetto alle previsioni iniziale e/o fattori per i quali non verranno conseguiti i risparmi a decorrere.

La relazione illustrativa al disegno di legge di **Rendiconto 2018** riassume, **per ciascun Ministero**, gli obiettivi di risparmio corrispondenti a singoli interventi che **non sono stati interamente conseguiti** nel 2018 che hanno trovato compensazione tramite riduzioni a carico di altre voci del bilancio, assieme agli interventi che corrono il **rischio di non essere conseguiti a decorrere**, per le criticità segnalate o per una diversa priorità che la legge di bilancio 2019-2021 ha voluto assegnare.

Secondo la relazione al ddl di Rendiconto, questa prima esperienza di attuazione della procedura di integrazione della revisione della spesa nel ciclo del bilancio ha indicato diversi elementi su cui agire per giungere a una prassi più consolidata, tra cui:

- garantire un tempo congruo per la definizione delle proposte in fase di formazione (tramite un DPCM di assegnazione degli obiettivi più tempestivo);
- evitare la richiesta di ulteriori contributi generalizzati alla manovra di finanza pubblica una volta assegnati gli obiettivi;
- prevedere un accompagnamento e supporto in fase di implementazione;

- potenziare le capacità delle amministrazioni per le attività connesse alla valutazione degli effetti delle politiche pubbliche.

Si tratta comunque, sempre secondo la Relazione, di un passo importante compiuto per il coinvolgimento delle amministrazioni nel processo, che ha evitato di calare dall'alto riduzioni che non siano accompagnate da misure di riorganizzazione amministrativa o da modifiche nei parametri che determinano il fabbisogno di risorse. Rispetto a precedenti iniziative di riduzione della spesa, il monitoraggio rende inoltre conto, per la prima volta, degli **esiti effettivi** e della tipologia di **difficoltà incontrate** nel conseguire gli interventi e i risparmi definiti ex ante. Questo tipo di dispositivo può pertanto diventare uno strumento per meglio orientare la spesa verso quegli impieghi che risultino maggiormente efficaci, in linea con le priorità strategiche e politiche del Governo. Una sua piena realizzazione presuppone, tuttavia, di potenziare la strumentazione e le capacità economico-finanziarie delle amministrazioni, per rimettere in discussione le attività svolte e i processi di erogazione dei servizi, anche con l'aiuto di una più frequente valutazione degli effetti delle politiche.

Si ricorda che per l'**esercizio finanziario 2019**, la procedura di programmazione e revisione della spesa dei Ministeri ai sensi dell'articolo 22-bis della legge n. 196/2009 **non ha avuto luogo**. Tuttavia, la legge di bilancio per il 2019 ha effettuato, nell'ambito dei definanziamenti operati con la Sezione II, **misure di razionalizzazione** della spesa con riduzioni di spesa di oltre **600 milioni** di euro **annui** a decorrere dal 2019.

La procedura non è stata al momento attivata neppure con riferimento al disegno di legge di bilancio per il 2020 che sarà presentato a ottobre prossimo.

3.4. Spese finali per missioni

Dopo il 2008, anno di avvio della riclassificazione del bilancio per missioni e programmi di spesa, sono intervenuti alcuni affinamenti nella classificazione delle spese, e tuttavia il **numero** e i contenuti delle **missioni** sono rimasti **stabili** (34), mentre il numero dei **programmi** gestiti è via via aumentato, passando dai 168 del 2014, ai 181 del 2015, ai 182 del bilancio 2016. Negli esercizi 2017 e 2018, i programmi di spesa del bilancio sono **175**.

Dall'analisi delle spese finali per missioni riferite al 2018, che qui vengono analizzate al **netto** della missione **debito pubblico** (che pesa da sola in misura pari al 33 per cento delle somme complessivamente impegnate del Rendiconto 2018, a fronte del 36 per cento nel 2017), focalizzando dunque l'analisi sulla sola **spesa primaria**, si conferma innanzitutto la rilevanza delle **relazioni finanziarie con le autonomie territoriali** (si tratta in sostanza di trasferimenti agli enti territoriali), che pesano per il **21,8 per cento** (stesso valore del 2017) sulla spesa primaria.

Si conferma altresì la significativa incidenza sul totale degli impegni delle **politiche previdenziali**, attestatesi al **17 per cento** della spesa

primaria (rispetto al 16,9 per cento del 2017) e delle **politiche economico-finanziarie e di bilancio** che si attestano al **15,4 per cento** (in riduzione, tuttavia, di 2,8 punti percentuali rispetto al 18,2 per cento del 2017). **L'istruzione scolastica** rappresenta il **9 per cento** della spesa primaria, in aumento rispetto allo scorso esercizio (in cui rappresentava l'8,5 per cento).

Incrementi significativi in percentuale rispetto agli impegni si sono riscontrati anche per la missione **Diritti sociali**, che rappresenta ora il **6,2 per cento** della spesa primaria (rispetto al 5,9 per cento nel 2017), per la Missione **Competitività e sviluppo delle imprese**, attestatesi al **4,6 per cento** della spesa primaria (rispetto al 3,9 per cento del 2017) e per il **Diritto alla mobilità**, che pesa il 2,4 per cento della spesa primaria (era il 2,2 per cento nel 2017).

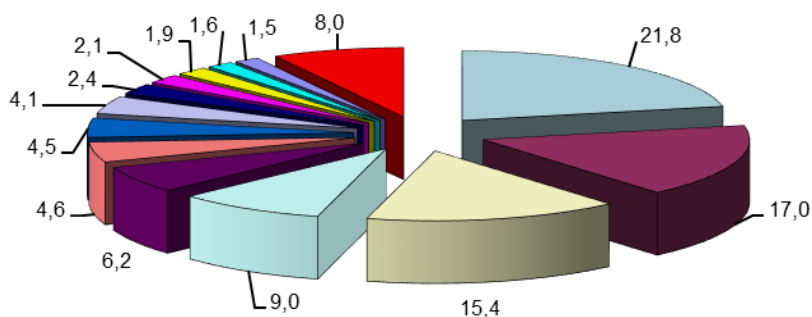
I **decrementi** più rilevanti, invece, sono emersi, in rapporto agli impegni, oltre che per le politiche economiche finanziarie e di bilancio, in relazione alle **politiche per il lavoro**, diminuite da 11,4 a 10,6 miliardi di euro nel 2018, rappresentando l'1,9 per cento degli impegni di spesa del 2018 (rispetto al 2,1 per cento del 2017).

La tabella che segue espone le missioni che, nella composizione percentuale sul totale degli impegni di spesa primaria (al netto della missione Debito pubblico), raggiungono un valore superiore all'1,5 per cento; esse assorbono nel complesso il 92 per cento della spesa primaria del bilancio dello Stato.

ANALISI DELLE SPESE PER LE PRINCIPALI MISSIONI (al netto della missione debito pubblico)

(Dati di competenza – milioni di euro)

PRINCIPALI MISSIONI	Impegni 2016	Impegni 2017	Composizione % 2017	Impegni 2018	Composizione % 2018	Var. % 2018/2017
3 - Relazioni autonomie territoriali	114.403	119.222	21,8	119.077	21,8	-0,1
25 - Politiche previdenziali	86.768	92.343	16,9	92.855	17,0	0,6
29 - Politiche finanziarie e di bilancio	84.503	99.666	18,2	84.370	15,4	-15,3
22 - Istruzione scolastica	44.678	46.468	8,5	49.223	9,0	5,9
24 - Diritti sociali e solidarietà sociale	35.053	32.084	5,9	33.952	6,2	5,8
11 - Competitività e sviluppo imprese	20.394	21.544	3,9	25.326	4,6	17,6
4 - L'Italia in Europa e nel mondo	23.603	23.626	4,3	24.370	4,5	3,1
5 - Difesa e sicurezza del territorio	20.802	21.337	3,9	22.293	4,1	4,5
13 - Diritto alla mobilità	11.635	12.147	2,2	13.335	2,4	9,8
7 - Ordine pubblico e sicurezza	11.231	11.000	2,0	11.355	2,1	3,2
26 - Politiche per il lavoro	15.040	11.407	2,1	10.595	1,9	-7,1
6 - Giustizia	8.114	8.372	1,5	8.801	1,6	5,1
23 - Istruzione universitaria	7.858	7.917	1,4	8.248	1,5	4,2
Altre missioni	37.473	39.636	6,2	43.658	8,0	10,1
Totale spesa (al netto del debito pubblico)	521.555	546.769	100,0	547.458	100,0	0,1
<i>Debito pubblico</i>	<i>266.868</i>	<i>307.377</i>	<i>36,0</i>	<i>269.244</i>	<i>33,0</i>	<i>-12,4</i>
Spese complessive	788.423	854.146	100,0	816.702	100,0	-4,4



■ Relazioni autonomie territoriali	■ Politiche previdenziali	■ Politiche finanziarie e di bilancio
■ Istruzione scolastica	■ Diritti sociali e solidarietà sociale	■ Competitività e sviluppo imprese
■ L'Italia in Europa e nel mondo	■ Difesa e sicurezza del territorio	■ Diritto alla mobilità
■ Ordine pubblico e sicurezza	■ Politiche per il lavoro	■ Giustizia
■ Istruzione universitaria	■ Altre missioni	

Si segnalano infine, per le missioni esaminate i principali programmi di spesa:

- nella missione **“Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”** sono registrati impegni per **119.077 milioni (-0,1% rispetto al 2017)**, destinati principalmente al finanziamento dei programmi “Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria” e “Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali”;
- la missione **“Politiche previdenziali”** ha fatto registrare impegni pari a **92.855 milioni (+0,6% rispetto al 2017)**, destinati per la maggior parte al finanziamento del programma “Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali”;
- la missione **“Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica”** ha registrato impegni per **84.370 milioni di euro (-15,3% rispetto al 2017)**, destinati principalmente al finanziamento dei programmi concernenti le “Regolazioni contabili, le restituzioni e i rimborsi di imposte”;
- la missione **“Istruzione scolastica”** ha registrato impegni per **49.222 milioni (+5,9% rispetto al 2017)**, destinati principalmente al finanziamento dei programmi concernenti l’Istruzione secondaria di secondo grado e quella primaria;
- la missione **“Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”** ha evidenziato impegni per **33.952 milioni (+5,8% rispetto al 2017)** destinati al finanziamento del programma “Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva”;
- nella missione **“Competitività e sviluppo delle imprese”** gli impegni, pari a **25.326 milioni (+17,6% rispetto al 2017)**, sono assorbiti principalmente dal programma “Interventi di sostegno tramite il sostegno della fiscalità”;
- nella missione **“L’Italia in Europa e nel mondo”** gli impegni, pari a **24.370 milioni (+3,1% rispetto al 2017)**, sono destinati per lo più al finanziamento del programma “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio nell’ambito dell’Unione europea”;
- la missione **“Difesa e sicurezza del territorio”** ha evidenziato impegni per **22.293 milioni di euro (+4,5% rispetto al 2017)**, relativi principalmente i programmi concernenti l’“Approntamento e impiego dei carabinieri per la difesa e sicurezza” e “Approntamento e impiego delle forze terrestri”;
- nella missione **“Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto”** gli impegni pari a **13.335 milioni (+9,8% rispetto al 2017)** sono destinati principalmente ai programmi “Sviluppo e sicurezza della mobilità locale” e “Sostegno allo sviluppo del trasporto”;
- la missione **“Politiche per il lavoro”** ha evidenziato impegni per **10.595 milioni (-7,1% rispetto al 2017)** destinati principalmente al finanziamento del programma “Politiche passive del lavoro e incentivi all’occupazione”;
- la missione **“Ordine pubblico e sicurezza”** ha evidenziato impegni per **11.355 milioni (+3,2% rispetto al 2017)** destinati a finanziare, in particolare, i programmi riguardanti il “Contrasto al crimine, tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica”.

Infine, si segnala la missione **“Debito pubblico”**, con impegni per 269.244 milioni di euro **(-12,4% rispetto al 2017)**, che da sola incide per il 33 per cento delle somme complessivamente impegnate dell’esercizio 2017.

4. LA GESTIONE DEI RESIDUI

4.1. La disciplina generale

Nel corso dell'esercizio, alla gestione di competenza si affianca la gestione dei residui.

Si definiscono **residui attivi** le entrate accertate, ma rimaste da versare e da riscuotere e **residui passivi** le spese impegnate, ma rimaste da pagare.

Nell'ambito di questi residui occorre distinguere **quelli provenienti dagli esercizi precedenti** e quelli formati nel corso dell'esercizio considerato (**residui di nuova formazione**).

I suddetti residui passivi, **c.d. "propri"**, si distinguono da quelli **"impropri"**, detti anche residui passivi **"di stanziamento"**, relativi a somme stanziare ma non impegnate nell'esercizio di competenza.

La **disciplina** sulla formazione e il mantenimento in bilancio dei **residui passivi** è stata integralmente **rivista con il D.Lgs. n. 93/2016** – attuativo della delega contenuta nell'articolo 42 della legge n. 196/2009, volta al riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e al potenziamento della funzione del bilancio di cassa – rispetto a quanto prima stabilito dall'articolo 36 del Regio Decreto n. 2440/1923¹⁶. La nuova disciplina è ora contenuta nell'ambito della legge di contabilità, agli **articoli 34-bis e 34-ter**.

La normativa sui residui passivi si integra con le novità introdotte nella **disciplina dell'impegno contabile** delle spese in conto competenza, di cui all'articolo 34 della legge n. 196/2009, da cui discende la formazione dei residui medesimi, anch'esso modificato dal D.Lgs. n. 93/2016, che è **entrato in vigore** a partire **dal 1° gennaio 2018** (cfr. *al riguardo il riquadro in fondo al paragrafo*).

In base alla normativa vigente, i **residui "propri"** relativi alle **spese correnti** sono **mantenuti in bilancio** per i **due esercizi** successivi a quello nel quale è stato assunto il relativo impegno di spesa. Fanno eccezione i residui relativi alle spese destinate ai **trasferimenti correnti** alle amministrazioni pubbliche, per i quali il termine di conservazione è fissato in **tre esercizi** (art. 34-bis, co. 2).

Per i **residui** relativi a **spese in conto capitale**, i termini di conservazione in bilancio, ai fini del loro pagamento, sono fissati in **tre**

¹⁶ L'articolo 6 del D.Lgs. n. 93/2016 ha infatti disposto l'abrogazione degli articoli 36 e 53 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, recante "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato".

esercizi finanziari successivi a quello dell'assunzione dell'impegno di spesa¹⁷ (co. 4).

Decorsi i suddetti termini, i **residui** delle spese in **conto capitale** si intendono **perenti agli effetti amministrativi**¹⁸. I relativi importi sono pertanto eliminati dal conto del bilancio e riscritti come debito nel conto del patrimonio, in quanto a tali residui continuano a sottostare i relativi impegni giuridici di spesa. Le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione alle pertinenti unità elementari di bilancio degli esercizi successivi.

I **residui** delle spese **correnti**, invece, se non pagati entro i suddetti termini, costituiscono **economie di bilancio**. Per il loro mantenimento nel conto del patrimonio, in qualità di residui passivi **perenti**, **occorre** che **l'amministrazione** competente **dimostri il permanere delle ragioni della sussistenza del debito**, entro il termine previsto per l'accertamento dei residui riferiti all'esercizio scaduto.

Per gli stanziamenti di spesa **non impegnati al termine dell'esercizio** di competenza, la legge di contabilità prevede una differente disciplina, a secondo che si tratti di stanziamenti di parte corrente ovvero in conto capitale. In particolare:

- gli stanziamenti di **parte corrente** non impegnati al termine dell'esercizio sono registrati in **economia**, salvo che non sia diversamente previsto con legge (art. 34-bis, co. 1);
- per gli stanziamenti relativi a spese **in conto capitale** ne è autorizzata, in via generale, la conservazione in bilancio, quali “**residui di stanziamento**”. Il loro mantenimento in bilancio è **autorizzato** nei

¹⁷ Termini più ampi rispetto ai due esercizi finanziari previsti dal previgente R.D. n. 2440/1923.

¹⁸ La **perenzione** amministrativa è un istituto della contabilità pubblica, secondo il quale i residui passivi che non vengono pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio cui si riferiscono vengono eliminati dalle scritture dello Stato. Poiché a tali residui continuano a sottostare i relativi impegni giuridici di spesa, il relativo importo viene riscritto come debito nel conto del patrimonio. Le somme eliminate possono dunque riprodursi in bilancio, con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi con prelevamento dall'apposito Fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia, qualora il creditore ne richieda il pagamento (purché non sia trascorso il periodo di «prescrizione» giuridica del suo diritto). Quella della perenzione è, dunque, un istituto amministrativo che non arreca alcun danno al creditore in quale, anche se è avvenuta la cancellazione dell'importo dovutogli, può avanzare richiesta di pagamento provocando la reinscrizione in bilancio del suo credito.

limiti di **un solo esercizio successivo a quello di iscrizione in bilancio** (art. 34-bis, co. 3).

- Per gli stanziamenti iscritti in bilancio in forza di disposizioni legislative che siano entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio finanziario, il periodo di conservazione è protratto di un ulteriore anno legge.
- In **alternativa** al mantenimento in bilancio quale residuo di stanziamento, la legge di contabilità prevede che lo **stanziamento** non impegnato possa, con la legge di bilancio, essere **iscritto nella competenza dell'esercizio successivo**, in relazione a quanto previsto dal piano finanziario dei pagamenti, secondo il disposto dell'articolo 30, comma 2.

Il citato articolo 30 della legge di contabilità prevede una notevole **flessibilità** degli stanziamenti delle **leggi pluriennali di spesa in conto capitale**, al fine adeguarne le quote stanziare annualmente alle previsioni del piano finanziario dei pagamenti (c.d. **Cronoprogramma** dei pagamenti). In particolare, il comma 2 dell'articolo 30 prevede che, **con la legge di bilancio** (II Sezione) possono essere disposte:

- **la rimodulazione delle quote annuali** delle autorizzazioni pluriennali di spesa, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalla legge o, nel caso di spese a carattere permanente, di quelli autorizzati dalla legge nel triennio di riferimento del bilancio di previsione;
- **la reiscrizione** nella competenza degli esercizi successivi **degli stanziamenti non impegnati** alla chiusura dell'esercizio (c.d. residui di stanziamento), relative ad autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere non permanente, **in relazione** a quanto previsto nel **piano finanziario dei pagamenti**, dandone evidenza in apposito allegato.

L'art. 34-ter, comma 1, della legge n. 196/2009 prevede che le **suddette somme** da eliminare dal conto dei residui di stanziamento e da iscrivere nella competenza degli esercizi successivi siano **individuate** in apposito allegato al **decreto di accertamento dei residui**. In apposito **allegato al Rendiconto** generale dello Stato sono elencate, distintamente per anno di iscrizione in bilancio, le somme eliminate dal conto dei residui da reiscrivere nella competenza degli esercizi successivi, sui pertinenti programmi, con successiva legge di bilancio.

• 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), entrato in vigore dal 1° gennaio 2017, 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.

•

L'articolo 34-*bis* introduce inoltre una novità riferita ai **residui propri** relativi a **contributi pluriennali**, di cui all'art. 30, comma 3, della legge n. 196 che consiste nella possibilità di **utilizzare** tali somme, qualora non più dovute al creditore originario, **a favore di altri soggetti**, ferme restando le finalità per le quali le risorse sono state originariamente iscritte in bilancio. L'autorizzazione all'utilizzo è concessa dal Ministero dell'economia e delle finanze, previa verifica della sussistenza delle esigenze rappresentate e della compatibilità dell'operazione con il mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica (co. 5).

Si segnala, infine, che a seguito delle recenti modifiche alla legge di contabilità introdotte dal D.Lgs. 16 marzo 2018, n. 29¹⁹, i sopra esposti termini per il mantenimento in bilancio dei residui si applicano anche ai residui derivanti dagli **impegni di spesa delegata**, la cui disciplina è entrata in vigore **dal 21 aprile 2018**.

In merito, l'articolo 34, comma 2-*bis*, della legge n. 196 prevede che gli importi degli impegni di spesa delegata, a fronte dei quali, alla data di chiusura dell'esercizio, non corrispondono ordini di accreditamento costituiscono economie di bilancio. Gli importi delle aperture di credito non interamente utilizzati dai funzionari delegati entro il termine di chiusura dell'esercizio costituiscono residui di spesa delegata e possono essere accreditati agli stessi in conto residui negli esercizi successivi, prioritariamente in base all'esigibilità delle obbligazioni assunte dai funzionari delegati, fermi restando i termini di conservazione dei residui di cui all'articolo 34-*bis*.

Si ricorda, infine, che l'**accertamento annuale dei residui** passivi è effettuato al termine dell'esercizio finanziario, per ogni capitolo di bilancio, con decreto ministeriale, con il quale viene determinata la somma da

¹⁹ Recante disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 93, emanato in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

conservarsi in conto residui per impegni riferibili all'esercizio scaduto (art. **34-ter**). In apposito allegato al decreto sono altresì individuate le somme relative a spese pluriennali in conto capitale, non a carattere permanente, da eliminare dal conto dei residui di stanziamento e da iscrivere nella competenza degli esercizi successivi, riferibili ad esercizi precedenti all'esercizio scaduto.

Contestualmente all'accertamento dei residui, le Amministrazioni possono provvedere anche al **riaccertamento** della sussistenza delle **partite debitorie** iscritte nel conto del patrimonio in corrispondenza di residui perenti, ai fini della verifica della permanenza delle obbligazioni giuridiche sottostanti. Il riaccertamento dello stock dei residui perenti comporta l'eliminazione delle partite debitorie non più dovute dal Conto del patrimonio; l'ammontare dei residui passivi perenti eliminati è indicato in apposito Allegato al Rendiconto.

Annualmente, successivamente al giudizio di parifica della Corte dei conti, con la legge di bilancio, le relative somme **possono essere**, in tutto o in parte, **reiscritte in bilancio su appositi Fondi**, negli stati di previsione delle amministrazioni interessate, tenendo conto della natura delle partite debitorie cancellate, così come avviene nel caso dell'attività di riaccertamento straordinario dei residui, condotta ai sensi dell'art. 49 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66.

L'articolo 49 del D.L. n. 66/2014 ha dato l'avvio ad un ampio **programma straordinario di riaccertamento annuale** della consistenza dei **residui passivi** iscritti nel bilancio dello Stato, che riguarda anche la sussistenza delle **partite debitorie** iscritte nel conto del patrimonio dello Stato in corrispondenza di residui andati in perenzione, esistenti alla data del 31 dicembre 2013, ai fini della verifica della sussistenza dei presupposti giuridici dell'obbligazione sottostante, che ne giustificano la permanenza, rispettivamente, nel conto del bilancio e nel conto del Patrimonio. Tale procedura è finalizzata alla **eliminazione** dei residui passivi di bilancio e dei residui passivi perenti corrispondenti a somme non più esigibili e alla **reiscrizione in bilancio** degli stanziamenti corrispondenti alle somme individuate come non più dovute. Le somme così individuate congluiscono in appositi fondi istituiti negli stati di previsione delle Amministrazioni interessate, nonché in un fondo presso il Ministero dell'economia, ai fini del loro **utilizzo successivo**.

4.2. La gestione dei residui nell'esercizio 2017

La Relazione al Rendiconto evidenzia come nel 2018 il fenomeno dei residui continua a rimanere su livelli considerevoli sia dal lato delle entrate che dal lato delle uscite.

In base ai dati forniti nella Relazione, il conto dei residui provenienti dagli esercizi 2017 e precedenti indicava **al 1° gennaio 2018 residui attivi** presunti per un valore di **204.076 milioni** di euro e **residui passivi** delle spese complessive per **137.905 milioni** di euro, *al lordo dei residui relativi al rimborso di prestiti (475,3 milioni)*, con una **eccedenza attiva** pari a 66.171 milioni di euro (negli anni precedenti l'eccedenza attiva era di valore superiore, pari a 77.815 milioni di euro nel 2017 e a 95.229 milioni nel 2016).

Nel corso dell'esercizio 2018, l'entità dei residui pregressi si è andata modificando a seguito dell'attività di riaccertamento e di gestione in conto residui, nonché della perenzione, che ha fatto registrare variazioni in diminuzione sia dal lato delle entrate, per 46.037 milioni di euro, sia dal lato delle uscite, con una diminuzione di 17.541 milioni di euro.

Pertanto, rispetto allo stock iniziale di **residui attivi** provenienti dagli esercizi precedenti di 204.076 milioni, al 31 dicembre 2018 ne risultano **accertati 158.038 milioni**, di cui 42.199 milioni incassati e **115.840 milioni ancora da versare o riscuotere**. A tali residui pregressi si sono aggiunti, a seguito della gestione di competenza dell'esercizio 2018, circa **88.100 milioni** di residui di **nuova formazione**, per un totale di residui attivi al **31 dicembre 2018** pari a **203.940 milioni**, con una minima diminuzione rispetto all'esercizio precedente di 136 milioni, pari allo 0,07 in termini percentuali.

Analogamente, per quanto riguarda i **residui passivi** delle spese complessive, dei 137.905 milioni di residui presunti al 1° gennaio 2018, provenienti dagli esercizi precedenti, ne risultano **accertati 120.364 milioni**, di cui 48.309 milioni pagati e **72.063 milioni ancora da pagare**. A tali residui pregressi si sono aggiunti, a seguito della gestione di competenza dell'esercizio 2018, circa **68.301 milioni** di residui di **nuova formazione**, per un totale di residui passivi al **31 dicembre 2018** di **140.364 milioni**.

Scorporando la quota di residui passivi relativi al Titolo III rimborso delle passività finanziarie, pari a 509 milioni, i **residui passivi delle spese finali** ammontano a **139.855 milioni**.

In sintesi, il conto dei residui **al 31 dicembre 2018** espone residui attivi per 203.940 milioni e residui passivi per 140.364 milioni (di cui 509 milioni relativi al Titolo III), con una eccedenza attiva di 63.576 milioni di euro.

(valori in milioni di euro)

	2017			2018			Var. % 2018/2017
	Da esercizi precedenti	Di nuova formazione	Totale	Da esercizi precedenti	Di nuova formazione	Totale	
Residui attivi	115.813	88.263	204.076	115.840	88.100	203.940	-0,1%
Residui passivi	67.744	70.161	137.905	72.063	68.301	140.364	1,8%
Eccedenza	48.069	18.102	66.171	43.777	19.799	63.576	-3,9%

Nel complesso, il volume dei **residui attivi** registra una leggera **diminuzione** rispetto all'esercizio precedente di 136 milioni, pari allo 0,1 in termini percentuali, dovuta ai residui di nuova formazione.

Relativamente ai titoli di entrata - si sottolinea nella relazione al Rendiconto - la composizione si è mantenuta sostanzialmente invariata rispetto al precedente esercizio: il 49% dei residui attivi finali si riferisce alle entrate tributarie, il 50,7% a quelle extra-tributarie, mentre risulta molto bassa l'incidenza percentuale di quelli relativi all'alienazione ed ammortamento dei beni patrimoniali e riscossione di crediti pari allo 0,3% del volume totale.

I residui di **nuova formazione** sono complessivamente pari a 88.100 milioni, appena inferiori rispetto a quelli registrati nel precedente esercizio in cui sono risultati pari a 88.263 milioni, con una diminuzione dello 0,2%.

Relativamente ai titoli di entrata - sottolinea la Relazione al Rendiconto - per le entrate **tributarie**, i residui di nuova formazione ammontano a 56.728 milioni, a fronte di accertamenti di entrate tributarie pari a 501.300 milioni. La formazione di nuovi residui si concentra, in particolare, in valore assoluto, nelle prime due categorie di entrata, relative alle imposte sul patrimonio e sul reddito e alle tasse ed imposte sugli affari, i cui residui di competenza ammontano, rispettivamente, a 25.803 milioni e a 27.807 milioni. Per le entrate **extra-tributarie**, i residui di competenza risultano pari a 31.287 milioni, attestandosi al 35,5% delle relative somme accertate in corso di gestione. In particolare, per questo titolo di entrata, i residui generati nel corso del 2018 si concentrano nella categoria XI "Recuperi, rimborsi e contributi", per l'importo di 18.645 milioni, e nella categoria VII relativa a "Proventi dei servizi pubblici minori", per l'importo di 10.411 milioni.

La quota riferibile ai residui attivi **pregressi** si mantiene più o meno sugli stessi valori dello scorso esercizio. Rispetto alla consistenza iniziale, pari a 204.076 milioni, lo stock dei residui provenienti dagli esercizi precedenti si è ridotta nel corso dell'anno di consuntivazione di 88.236 milioni, per effetto di operazioni di riaccertamento e di versamento, attestandosi a 115.840 milioni.

In particolare, sottolinea la Relazione, la riduzione dei residui pregressi attiene, in buona misura, alla svalutazione dei crediti tributari operata ai fini del Rendiconto dall'Agenzia delle Entrate in base alla stima del grado di esigibilità degli stessi. Nel corso del 2018 la quota dei versamenti attinenti a residui attivi pregressi ammonta a 42.199

milioni (*cfr.* Tavola 22 della Relazione illustrativa), con un tasso di **smaltimento**²⁰ pari al 21%, in aumento rispetto alla percentuale rilevata nel 2017 (16%).

La formazione e la permanenza nel rendiconto dei residui da riscuotere sono principalmente dovute alle regole contabili vigenti ed al quadro normativo di riferimento che ne disciplina anche la relativa classificazione in relazione al grado di esigibilità. Infatti, i resti da riscuotere i cui crediti siano riconosciuti assolutamente inesigibili possono non essere ricompresi nel rendiconto sebbene non si sia provveduto alla corrispondente eliminazione dalle scritture contabili. In particolare, per i carichi di natura tributaria affidati all'agente della riscossione si determina annualmente la formazione di elevate somme accertate e non riscosse che, trattandosi in larga misura di crediti di dubbia esigibilità, nel tempo contribuiscono ad aumentare lo stock dei residui attivi ancora da riscuotere e che, nel rendiconto, sono oggetto di riduzione.

I **residui passivi** evidenziano un **incremento** di 2.459 milioni (1,8 per cento).

Tale incremento è interamente **legato** all'aumento dei residui provenienti dagli esercizi **precedenti**, pari a **72.063 milioni** (contro i **67.744** milioni del 2017), che denota un **rallentamento del processo di smaltimento**.

Come riportato nella Relazione illustrativa al Rendiconto, nel 2018 risultano smaltiti 33.203 milioni di residui formati nell'esercizio precedente, pari al 47,3% della consistenza iniziale.

Quelli di **nuova formazione** registrano invece una lieve **riduzione** (-2,7 per cento), assestandosi a 68.301 milioni rispetto ai 70.161 milioni del 2017 (-1.860 milioni).

Le spese **correnti** e quelle in **conto capitale** hanno concorso in misura diversa alla formazione dei nuovi residui: 45.220 milioni le prime e 22.664 milioni le seconde. Tali differenze si spiegano – come illustrato nella Relazione - con la presenza, tra le spese del Titolo I, della categoria “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche”, che storicamente è caratterizzata da tassi di formazione di nuovi residui particolarmente elevati. Le missioni di spesa con maggiore incidenza sul totale dei residui finali sono infatti quelle composte per lo più da tali trasferimenti. La rilevanza del fenomeno dei residui è particolarmente evidente nella missione “*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*”, che pesa per il 23% del totale dei residui: nell'ambito di tale missione il programma che presenta la quota maggiore di residui è “Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria”. Significativa è anche l'incidenza sul totale dei residui passivi della missione “*Politiche previdenziali*” che si attesta intorno al 15,4%, attribuibili interamente al programma “Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali.

²⁰ Calcolato come rapporto tra i residui incassati e i residui iniziali.

Nel complesso l'aumento nella consistenza dei residui passivi rispetto allo scorso esercizio (+2.459 milioni), deriva da una riduzione di 4.892 milioni dei residui di **parte corrente (-5,6%** rispetto al valore complessivo dei residui di parte corrente registrati nell'esercizio precedente) e dall'aumento di 7.317 milioni di quelli in **conto capitale (+14,6%)**.

Nell'ambito dei residui passivi, alla fine del 2018 i **residui di stanziamento** ammontano a 30.620 milioni e costituiscono il **21,8% dei residui totali**. I residui in conto capitale ammontano a 27.408 milioni (89,5% del totale dei residui di stanziamento). La categoria "contributi agli investimenti" fa registrare le variazioni più consistenti: nel 2018 i residui di stanziamento della categoria rappresentano l'86,3% del totale del titolo.

Per una **analisi più approfondita** della consistenza e struttura dei **residui passivi finali** del bilancio dello Stato al 31 dicembre 2018, si rinvia al paragrafo 4 della sezione relativa all'assestamento 2019.

Relativamente ai residui passivi, la relazione sottolinea che nel **2018**, come nell'anno precedente, si registra una **diminuzione dello stock** dei residui passivi **perenti** a fine esercizio, passati dai 56,2 miliardi del 2017 ai 50,4 miliardi del 2018.

La relazione sottolinea altresì l'**aumento** delle nuove **perenzioni** rispetto all'esercizio precedente, che è da ricondurre alle normative introdotte dall'art. 34-bis della L.196/2009, le quali hanno disposto, tra le altre cose, **l'allungamento di un anno dei termini di conservazione in bilancio dei residui passivi** relativi ai trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche (categoria 4 del Titolo I – spese correnti) e di tutte le spese in conto capitale (Titolo II). Tale novità normativa - che ha inizialmente avuto come effetto, sull'esercizio finanziario 2016 l'aumento dei residui passivi propri²¹ - ha determinato, di conseguenza, negli esercizi finanziari 2017 e 2018, un aumento di nuove perenzioni.

Per quanto concerne l'esercizio 2018, si osserva che le somme perenti agli effetti amministrativi hanno raggiunto complessivamente **8.339 milioni**

²¹ Rispetto all'esercizio 2015 (113 miliardi) si è registrato infatti nel 2016 - nonostante la consistenza iniziale dei residui fosse praticamente la medesima nei due esercizi - un aumento nella consistenza dei residui passivi di 21,4 miliardi, derivante dall'aumento di 18,6 miliardi dei residui di parte corrente (+25,3% rispetto al valore registrato nell'esercizio precedente) e dall'aumento di 5,8 miliardi di quelli in conto capitale (+16%).

rispetto ai 6.213 milioni del 2017, con un aumento di 2.126 milioni (+34,2%).

Per quanto riguarda gli **effetti sul Conto del patrimonio**, occorre tenere presente anche quanto disposto dai commi 4 e 5 dell'articolo 34-ter della legge n. 196/2009, che dispongono il **riaccertamento** annuale da parte delle Amministrazioni della sussistenza delle ragioni che giustificano la permanenza nelle scritture contabili delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti. Nel 2018, l'ammontare delle **economie** generate dall'attuazione della suddetta normativa è pari a **8.708 milioni** di euro (rispetto ai 2.508 milioni dello scorso esercizio).

Tali somme, potranno essere **reiscritte**, del tutto o in parte, con la **legge di bilancio 2020-2022** in appositi **fondi** da istituire negli stati di previsione dei Ministeri interessati, secondo i criteri e i vincoli disposti dal già richiamato articolo 34-ter, commi 4 e 5, della legge n. 196 del 2009.

**ECONOMIE PATRIMONIALI RELATIVE AL RIACCERTAMENTO
DI CUI ALL'ART. 34-TER, CO. 4, L. N. 196/2009**

STATO DI PREVISIONE	ECONOMIE
ECONOMIA E FINANZE	3.962,2
SVILUPPO ECONOMICO	10,4
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	3.059,2
GIUSTIZIA	45,5
AFFARI ESTERI	0,5
INTERNO	7,3
AMBIENTE, TUTELA TERRITORIO E MARE	5,6
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	1.512,1
DIFESA	20,0
POLITICHE AGRICOLE	69,5
BENI E ATTIVITÀ CULTURALI	4,2
SALUTE	11,4
TOTALE	8.807,9

Fonte: Conto generale del patrimonio dello Stato, esercizio 2018, tavola 45, Vol. I - Relazione illustrativa.

5. LA GESTIONE DI CASSA

La gestione di competenza e la gestione dei residui concorrono a determinare i risultati della gestione di cassa, che è rappresentata, per la parte di entrata, dagli incassi e, per la parte di spesa, dai pagamenti.

In **termini di cassa**, come già riscontrato per la gestione di competenza, i saldi registrano un **miglioramento** rispetto ai risultati dell'esercizio 2017.

I SALDI DI CASSA

(dati in milioni di euro)

	2017	2018			Differenza 2018/2017
	Consuntivo	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Consuntivo	
Saldo netto da finanziare	-62.196	-103.429	-104.546	-45.932	16.264
Risparmio pubblico	-12.365	-53.489	-50.288	-9.450	2.915
Ricorso al mercato	-304.143	-331.375	-330.866	-250.999	53.144

N.B.: Dati al lordo delle regolazioni debitorie e contabili.

Passando in rassegna i saldi della gestione di cassa al lordo delle regolazioni contabili, si osserva che nel 2018 il **saldo netto da finanziare** è risultato **pari a 45,9 miliardi**, con un miglioramento di **16,3 miliardi** di euro rispetto al risultato raggiunto l'anno precedente (in cui il saldo si era attestato a -62,2 miliardi di euro).

Il **risparmio pubblico** risulta di **-9,5 miliardi** di euro, con un miglioramento di oltre 2,9 miliardi rispetto al dato del 2017. Esso indica che i pagamenti per spese correnti hanno superato gli incassi registrati sulle entrate correnti.

Il **ricorso al mercato** si attesta nel 2018 su di un valore di circa -251 miliardi di euro, anch'esso in miglioramento (di 53,1 miliardi) rispetto al 2017, anno in cui tale saldo aveva raggiunto il valore assoluto più elevato degli ultimi anni (paria -304 miliardi). Si ricorda che nel 2015 era stato di 300,9 miliardi, di 286,4 miliardi nel 2014 e di 248,0 miliardi di euro nel 2013).

Peraltro, come evidenzia la tabella, tutti e tre i **saldi registrano valori migliori** rispetto alle previsioni, sia iniziali che definitive.

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi alle previsioni definitive per la cassa (A), gli incassi o pagamenti (B) a raffronto con i

risultati di cassa del rendiconto relativo all'esercizio 2017, nonché la massa acquisibile o spendibile (C), determinata dalla somma dei residui e degli stanziamenti di competenza. Le percentuali contenute nelle ultime due colonne evidenziano il rapporto fra gli incassi e i pagamenti effettivamente realizzati e, rispettivamente, le previsioni definitive di cassa e la massa acquisibile o spendibile.

(dati in milioni di euro)

	2017	2018				B/A (%)	(B/C) (%)
	Consuntivo	Previsioni definitive (A)	Consuntivo (B)	Differenza 2018/2017	Massa acquisibile o spendibile (C)		
ENTRATE							
Entrate tributarie	465.579	477.133	482.280	16.701	607.916	101,1	79,3
Entrate extratributarie	60.922	62.759	61.312	390	177.207	97,7	34,6
Totale entrate correnti	526.501	539.891	543.592	17.091	785.123	100,7	69,2
Alienaz., ammort., riscoss.	2.426	2.773	2.119	-307	3.386	76,4	62,6
Entrate finali	528.928	542.665	545.711	16.783	788.509	100,6	69,2
Accensione prestiti	281.610	332.425	249.066	-32.544	273.958	74,9	90,9
Entrate complessive	810.537	875.090	794.776	-15.761	1.062.467	90,8	74,8
SPESE							
Spese correnti	538.866	590.179	553.041	14.175	663.329	93,7	83,4
Spese conto capitale	52.257	57.031	38.601	-13.656	102.453	67,7	37,7
Spese finali	591.124	647.210	591.642	518	765.782	91,4	77,3
Rimborso prestiti	241.947	226.321	205.067	-36.880	226.416	90,6	90,6
Spese complessive	833.070	873.531	796.710	-36.360	992.198	91,2	80,3

N.B.: Dati al lordo delle regolazioni debitorie.

In particolare gli **incassi finali** evidenziano un incremento rispetto al 2017, attestandosi a **545.711 milioni di euro** a fronte dei circa 528.928 milioni registrati nel 2017, confermando il trend ascendente. L'ammontare degli incassi finali si è rivelato superiore anche del dato definitivo di previsione di oltre 3 miliardi di euro.

Dai dati della tabella, si può sottolineare che gli incassi per le entrate finali hanno costituito il 100,6 per cento delle corrispondenti previsioni definitive (l'analogo dato del 2017 era stato del 99,2 per cento) ed hanno raggiunto il 69,2 per cento della relativa massa acquisibile, in aumento rispetto al 67 per cento registrato l'anno precedente.

Rispetto al 2017, l'aumento degli incassi finali, pari a 16.783 milioni di euro, deriva da un aumento di gettito delle entrate tributarie (+16.700 milioni) ed extra-tributarie (+390 milioni) e da una diminuzione degli

incassi per alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti (-307 milioni).

Considerando anche la voce accensione prestiti, pari a 249.066 milioni, gli **incassi complessivi** ammontano a **794.776 milioni** di euro, con una **diminuzione di 15.761 milioni** rispetto al 2017, per effetto della riduzione di oltre 32,5 miliardi degli incassi per accensione prestiti.

In valore assoluto, il volume dei **pagamenti finali** si attesta a **591.642 milioni** di euro, registrando un leggero **aumento** rispetto al dato del 2017 (+518 milioni). Il dato è peraltro decisamente inferiore alle previsioni definitive, di circa 55,6 miliardi.

Dei pagamenti finali, un importo pari 543.712 miliardi (91,9 per cento del totale) è stato pagato in conto competenza (contro il 91,7 per cento del 2017) e l'8,1 per cento in conto residui (circa 47.930 milioni) contro l'8,3 per cento del 2017.

Le operazioni finali rappresentano il **91,4 per cento delle previsioni definitive** (dato che si mostra in aumento rispetto all'analogo dato del 2017, che si attestava al 90,5 per cento) e il 77,3 per cento della relativa massa spendibile (rispetto al 77,2 per cento del 2017).

I pagamenti relativi alle **spese di parte corrente** ammontano a 553.041 milioni, pari al 93,7 per cento delle previsioni definitive di cassa. I pagamenti relativi alle spese in **conto capitale** ammontano a 38.601 milioni di euro.

I pagamenti per il rimborso di **passività finanziarie** ammontano invece a 205.067 milioni, presentando una riduzione 21.254 milioni (-9,4 per cento) rispetto alle previsioni definitive e una **riduzione** di 36.880 milioni (-15,2 per cento) rispetto all'esercizio precedente.

Considerando anche le passività finanziarie, i **pagamenti complessivi** nel 2018 raggiungono i 796.710 milioni di euro, con una riduzione di oltre 36,6 miliardi rispetto al 2017.

Il peso della spesa complessiva rispetto al Pil è passato dal 48,5 al 45,4 per cento nel 2018.

6. IL CONTO DEL PATRIMONIO

6.1. Struttura e funzioni

Il conto generale del patrimonio è il documento contabile che fornisce annualmente la situazione patrimoniale dello Stato, quale risulta alla chiusura dell'esercizio.

Il conto generale del patrimonio comprende (art. 36, co. 3, legge n. 196/2009):

- a) le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le relative variazioni prodottesi durante l'esercizio di riferimento;
- b) la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Come risultato del progressivo adeguamento della struttura del conto del patrimonio alle modifiche intervenute nella struttura del bilancio²² si hanno **quattro gestioni che determinano il risultato complessivo**: quella relativa alle attività finanziarie, quella relativa alle attività non finanziarie prodotte, quella relativa alle attività non finanziarie non prodotte e, infine, quella relativa alle passività finanziarie²³.

La **Sezione I** contiene la classificazione patrimoniale degli **elementi attivi e passivi**, definiti in modo che possano raccordarsi con il sistema di contabilità nazionale SEC 95. Le **attività**, in particolare, si distinguono in tre categorie di primo livello:

- 1) attività finanziarie (attività economiche comprendenti i mezzi di pagamento, gli strumenti finanziari e le attività economiche aventi natura simile agli strumenti finanziari);
- 2) attività non finanziarie prodotte (attività economiche ottenute quale prodotto dei processi di produzione. Esse comprendono beni materiali e immateriali prodotti, beni mobili di valore culturale, biblioteche e archivi);
- 3) attività non finanziarie non prodotte (attività economiche non ottenute tramite processi di produzione. Esse comprendono beni materiali quali terreni, giacimenti, risorse biologiche non coltivate).

²² Il D.Lgs. n. 279 del 1997 prevede la presentazione del conto generale del patrimonio sulla base di una classificazione di tipo economico raccordata a quella di cui al SEC '95.

²³ Cfr. Prospetto I.1 del Conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2018.

Dette attività sono distinte in successivi livelli di ordine analitico inferiore.

Per quanto concerne le **passività** è prevista un'unica voce di primo livello, denominata "passività finanziarie", comprensiva di mezzi di pagamento, strumenti finanziari e simili. Anche in questo caso, la voce di primo livello è distinta in ulteriori livelli di maggior dettaglio. Essa comprende tanto i debiti (a breve termine e a medio-lungo termine) quanto le anticipazioni passive.

La **Sezione II** illustra gli elementi di raccordo tra i dati patrimoniali e quelli del bilancio, mostrando l'incidenza dei risultati della gestione di bilancio sulle componenti patrimoniali attive e passive. La struttura della Sezione II tiene conto, in particolare, dell'articolazione del bilancio dello Stato sinora adottata, e cioè l'articolazione per unità previsionali di base e della classificazione delle spese per funzioni-obiettivo corrispondenti, al livello di maggior dettaglio, con le missioni istituzionali perseguite da ciascuna amministrazione.

In tale sezione si determina altresì l'ammontare dell'entrata netta e quello della spesa netta corrispondenti al beneficio o alla perdita apportati dalla gestione di competenza del bilancio al patrimonio.

A ciò si aggiungono la classificazione delle attività e passività per Ministeri, le tabelle, gli altri allegati e appendici al conto generale.

Infine, il conto generale del patrimonio si compone della "nota preliminare", contenente una serie di tavole analitiche e riassuntive delle attività e passività patrimoniali dello Stato, nonché di alcune rappresentazioni grafiche che ne evidenziano l'evoluzione della sostanza patrimoniale.

Si rammenta poi che l'articolo 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 ha introdotto un livello di classificazione che deve fornire l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale²⁴.

²⁴ Sulla base dei dati aggiornati riferiti al 2018, tra fabbricati e terreni, rientrano nell'operatività dell'Agenzia del demanio, tra fabbricati e terreni, 43.211 beni, tra i quali 18.098 beni in uso governativo, 6.711 beni del Demanio storico-artistico, 2.423 beni del patrimonio non disponibile, 14.618 beni del patrimonio disponibile e 649 miniere con le relative pertinenze. Il numero dei beni risulta complessivamente in leggera diminuzione rispetto allo scorso anno. Cfr. Corte dei Conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, vol. I, tomo I, pag.384

Ai fini della gestione e valorizzazione dei beni pubblici (immobili e partecipazioni) si ricorda che l'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 ha affidato al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze un'attività di ricognizione finalizzata alla redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato.

Il Rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato a differenza degli altri documenti, quali il Conto generale del Patrimonio dello Stato e la pubblicazione degli elenchi degli immobili di proprietà statale, è finalizzato alla gestione ed alla valorizzazione dei beni, che sono rappresentati a prezzi di mercato. Inoltre, ha una portata più vasta riferendosi agli immobili (unità immobiliari e terreni) di tutte le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001²⁵. Tuttavia, si segnala che l'ultima ricognizione delle consistenze del patrimonio pubblico, al fine di redigere il Rendiconto patrimoniale a prezzi di mercato, è datata al 31 marzo 2011.

In materia di patrimonio, è utile ricordare che il Documento di economia e finanza 2019 ha confermato introiti da privatizzazioni e da altri proventi finanziari per circa 1 punto percentuale del PIL nel 2019 e dello 0,3 per cento nel 2020²⁶.

Nel DEF 2019²⁷ il Governo ha rappresentato, nel periodo 2016-2018, vendite di immobili di proprietà pubblica pari a circa 2,5 miliardi. Per il triennio 2019-2021, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico sono stimate complessivamente in 3,78 miliardi (1.820 milioni nel 2019, 980 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021)²⁸.

²⁵ In base al rapporto sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2016, predisposto dal MEF – Dipartimento del Tesoro, si rileva che le Amministrazioni che hanno proceduto alla comunicazione dei dati sono state 8.525 (79 per cento di quelle incluse nel perimetro di rilevazione). Le analisi sono state condotte su 2.432.271 beni di cui 1.056.404 fabbricati e 1.375.867 terreni. I dati evidenziano che il 4 per cento dei fabbricati censiti e il 2 per cento dei terreni censiti è di proprietà delle Amministrazioni centrali, il 3 per cento dei fabbricati appartiene agli Enti di previdenza pubblici, il 73 per cento dei fabbricati e il 97 per cento dei terreni appartiene alle Amministrazioni locali e il restante 20 per cento dei fabbricati e l'1 per cento dei terreni è di proprietà di altre amministrazioni locali non S13 (prevalentemente Iacp). Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro, *Rapporto sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni Pubbliche - dati 2016*.

²⁶ Cfr. DEF 2019, Sez. I, Programma di stabilità dell'Italia, tavola I.3.

²⁷ Cfr. DEF 2019, Sez. II Analisi e tendenze della finanza pubblica, tabella II.2-9.

²⁸ La legge di bilancio, ai commi 422 e seguenti ha previsto un programma di dismissioni immobiliari volto a conseguire introiti per importi non inferiori a 1,25 miliardi (950 milioni nel 2019 e 150 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021), oltre agli 1,84 miliardi già previsti a legislazione vigente. Tuttavia, non risulta adottato il DPCM che entro il 30 aprile 2019,

Con riferimento alle dismissioni di beni immobili, la Corte dei Conti ha notato che "gran parte degli immobili non suscettibili di utilizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni è stato trasferito agli enti territoriali e che c'è una maggior rigidità degli altri asset di cui lo Stato è proprietario, poiché la maggior parte dei fabbricati sono utilizzati dalle stesse pubbliche amministrazioni (77 per cento), mentre gli altri (23 per cento) non sono generalmente in condizioni ottimali, sono in ristrutturazione o sono concessi in uso ad altri soggetti."²⁹

Inoltre, il Piano di valorizzazione del patrimonio pubblico prevede la gestione, da parte dell'Agenzia del Demanio, di circa 2,3 miliardi di euro, da investire per 1,1 miliardi per la riqualificazione sismica ed energetica degli immobili dello Stato e per 1,2 miliardi per interventi di razionalizzazione degli usi governativi per l'abbattimento della spesa per locazione passiva³⁰.

6.2. I risultati generali della gestione patrimoniale per l'esercizio finanziario 2018

L'articolo 6 del disegno di legge di rendiconto dispone l'approvazione dei risultati generali della gestione patrimoniale, evidenziati nella successiva tavola.

Risultati generali della gestione patrimoniale 2018

(dati in milioni di euro)

Conti generali	CONSISTENZA AL 31/12/2017	CONSISTENZA AL 31/12/2018	DIFFERENZA
Attività finanziarie	636.531	656.691	20.160
Attività non finanziarie prodotte	307.041	315.307	8.266
Attività non finanziarie non prodotte	4.200	4.097	-104
TOTALE ATTIVITÀ	947.772	976.095	28.322
Passività finanziarie	2.823.179	2.878.998	55.819
TOTALE PASSIVITÀ	2.823.179	2.878.998	55.819
Eccedenza passiva	1.875.407	1.902.903	27.496

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

avrebbe dovuto approvare un piano di cessione di immobili pubblici e disciplinare i criteri e le modalità di dismissione degli immobili da attuare negli anni 2019, 2020 e 2021.

²⁹ Cfr. Corte dei Conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2018, Volume I, Tomo I, pag. 395.

³⁰ Cfr. DEF 2019, Sez. I, Programma nazionale di riforma, pag.54

Dai risultati generali della **gestione patrimoniale 2018** emerge una **eccedenza passiva di circa 1.903 miliardi**, con un **peggioramento di circa 27,5 miliardi rispetto** alla situazione patrimoniale a fine **2017**. Si tratta di un risultato che prosegue, seppure in modo meno accentuato, il trend degli ultimi anni, considerato che nel 2017 sul 2016 il peggioramento è stato pari a 77,4 miliardi, e nel 2016 sul 2015, di poco inferiore ai 40 miliardi.

Come si può notare dalla seguente tabella, in termini percentuali nel 2018 il peggioramento patrimoniale è stato pari all'1,46%, tra i valori più bassi dell'ultimo decennio.

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

(in miliardi)

Anno	Attività	Variazione annuale attività (%)	Passività	Variazione annuale passività (%)	Eccedenza passività	Variazione annuale eccedenza di passività	Variazione annuale eccedenza di passività (%)
2009	786	26,93	2.212	4,15	1.426		
2010	836	6,34	2.280	3,09	1.444	18	1,3
2011	821	-1,79	2.344	2,81	1.523	79	5,47
2012	980	19,36	2.513	7,2	1.534	11	0,72
2013	999	21,7	2.561	9,3	1.562	28	2,6
2014	969	-3,05	2.660	3,9	1.692	130	8,3
2015	963	-0,6	2.721	2,2	1.758	66	3,95
2016	987	2,53	2.785	2,35	1.798	40	2,25
2017	947	-4,15	2.823	1,3	1.875	77	4,3
2018	976	2,98	2.879	2	1.903	27,5	1,46

Fonte: Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto, Vol.I, Tomo I, p.342

Lo squilibrio patrimoniale passivo è dovuto ad un incremento delle passività (+55,8 miliardi) solo in parte compensato dall'aumento delle attività (+28,3 miliardi). Il risultato denota una situazione patrimoniale in peggioramento rispetto all'anno 2017 e riconferma gli andamenti negativi registrati negli anni dal 2004 in poi (con l'eccezione del 2009) come riassunti nella tabella che segue per l'ultimo decennio.

Risultati della gestione patrimoniale

(miliardi di euro)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
-30,3	78,6	-18,7	-78,9	-10,5	-28,2	-129,6	-66,9	-39,5	-77,4	-27,5

Come visto, il **totale delle attività** ammonta a circa **976,1 miliardi**, con un aumento di 28,3 miliardi, in controtendenza rispetto all'esercizio precedente in cui invece si era registrata una diminuzione di 39,2 miliardi.

Compongono le attività:

- 656,7 miliardi di attività finanziarie, in aumento rispetto al 2017 (+20,2 miliardi);
- 315,3 miliardi di attività non finanziarie prodotte, che comprendono beni materiali e immateriali prodotti, materie prime e prodotti intermedi, prodotti finiti, oggetti di valore e d'arte (beni mobili di valore culturale, biblioteche e archivi), anche essi in aumento rispetto al 2017 (+8,3 miliardi);
- 4,1 miliardi di attività non finanziarie non prodotte, che comprendono i beni materiali non prodotti, ossia terreni, giacimenti e risorse biologiche non coltivate, sostanzialmente stabili rispetto al 2017 (-0,1 miliardi, attribuibile ai "terreni").

Nel dettaglio, all'interno delle **attività finanziarie** l'incremento di 20,2 miliardi è attribuibile in parte all'aumento delle attività finanziarie di breve termine (+7,1 miliardi) dovuto all'aumento dei crediti di tesoreria (+7,3 miliardi) e dei residui attivi per denaro da riscuotere (+5,4 miliardi), in parte compensato da una riduzione nei "residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione" (-5,5 miliardi). Anche le attività finanziarie di medio-lungo termine sono in aumento rispetto al 2017 (+13 miliardi), principalmente per l'incremento della consistenza delle anticipazioni attive (+10,1 miliardi) e per l'aumento delle azioni ed altre partecipazioni (+2,8 miliardi), come risulta dal prospetto II.13 del Conto del Patrimonio. L'incremento delle anticipazioni attive è attribuibile principalmente all'aumento relativo ai "crediti concessi ad enti pubblici e ad altri istituti di credito" (+10,7 miliardi), dovuti per la maggior parte ad anticipazioni agli enti del Servizio Sanitario Nazionale e alle Regioni per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione³¹, in minima parte compensato da diminuzione dei fondi di rotazione (-0,6 miliardi)³².

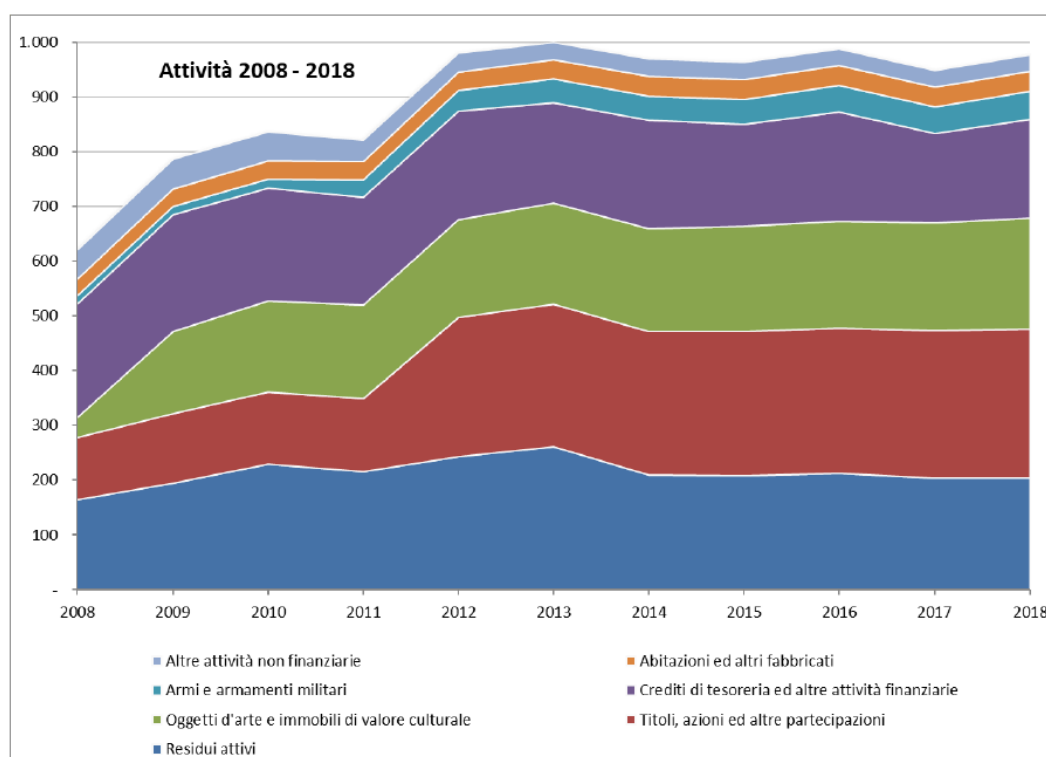
Le **attività non finanziarie prodotte** che, come prima illustrato, comprendono beni materiali e immateriali prodotti, beni mobili di valore culturale, biblioteche e archivi, risultano in crescita rispetto al 2017 (+8,3

³¹ In particolare, si è registrato un forte incremento delle anticipazioni ex DL 35/2016 per il pagamento dei debiti degli enti del SSN (+8,5 miliardi) e un incremento delle anticipazioni per il pagamento dei debiti delle Regioni e province autonome (+3,3 miliardi), in parte compensato dalla diminuzione di altre anticipazioni, tra cui i mutui attivi verso gli enti locali che sono diminuiti di 0,7 miliardi.

³² La diminuzione tra i fondi di rotazione è attribuibile al "fondo rotativo per la concessione dei mutui alle imprese a tasso agevolato ai sensi dell'art. 23 del d.lgs. n. 185 del 2000", diminuito di 658,2 milioni rispetto al 2017.

miliardi) grazie all'incremento nei "fabbricati non residenziali" (+226 milioni), nei "beni immobili di valore culturale" (+263 milioni), nelle "armi e armamenti militari" (+1.090 milioni), negli "altri beni materiali prodotti" (+443 milioni) e fortemente influenzato dall'aumento nei "beni mobili di valore culturale, biblioteche ed archivi" (+6.648 milioni), mentre risultano in diminuzione "materie prime e prodotti intermedi" (-30 milioni) gli "impianti, attrezzature e macchinari" (-80 milioni), "equipaggiamenti e vestuari" (-59 milioni), le "abitazioni" (-57 milioni), i "mezzi di trasporto" (-87 milioni) e i "mobili e arredi" (-58 milioni).

Il grafico sottostante illustra l'andamento dell'attivo patrimoniale dal 2008 al 2018³³.



Fonte: Relazione al Rendiconto pag. 63.

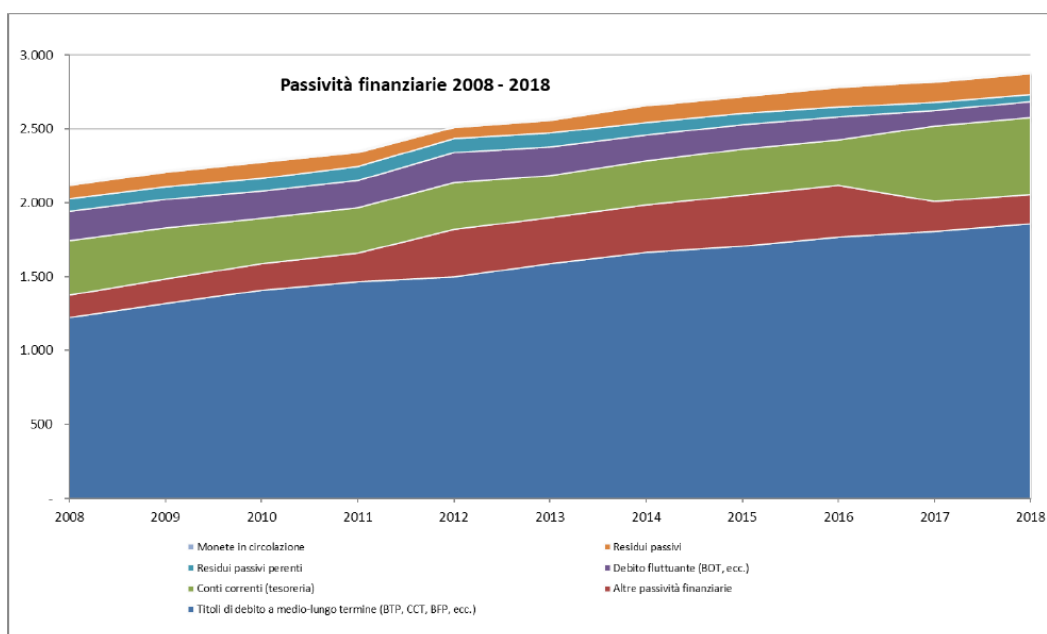
Il totale delle passività ammonta a **2.879 miliardi** e si riferisce interamente a passività di natura finanziaria. Rispetto alla chiusura

³³ In particolare, è possibile individuare due esercizi in cui il livello dell'attivo aumenta in maniera improvvisa e in proporzioni rilevanti: nel corso dell'esercizio 2009, grazie al processo di rivalutazione – all'interno dei beni mobili di valore culturale – dei beni archivistici e librari (che ha determinato un incremento delle attività per oltre 110 miliardi), e nell'esercizio 2012, in cui è stata contabilizzata la sottoscrizione complessiva del capitale del MES (Meccanismo Europeo di Stabilità) da parte dell'Italia (125,4 miliardi di euro).

dell'esercizio 2017, l'entità delle passività finanziarie ha registrato un incremento di 55,8 miliardi di euro, maggiore dell'incremento già registrato nell'esercizio precedente per 38,2 miliardi.

L'incremento delle passività è connesso ad un peggioramento sia della situazione debitoria a medio-lungo termine dello Stato per 45,8 miliardi di euro (con una notevole crescita dei buoni del tesoro poliennali per 54,5 miliardi) che della situazione debitoria a breve termine, nell'ambito della quale incrementano sia i residui passivi per circa 2,5 miliardi di euro che i debiti di tesoreria (+9,2 miliardi).

Il grafico successivo illustra l'andamento delle passività dal 2008 al 2018³⁴.



Fonte: Relazione al Rendiconto, pag.64

I seguenti prospetti illustrano le consistenze delle attività e passività patrimoniali suddivise per Ministeri nell'ultimo quinquennio.

³⁴ L'apprezzabile aumento delle passività complessive registrato nel 2012 (poco meno di 170 miliardi) è imputabile in larga parte alla contabilizzazione tra i "Debiti diversi" del capitale rimasto da versare per la partecipazione al MES (quasi 120 miliardi, nel 2012, oggi ridottosi a 111 miliardi circa).

Prospetto riassuntivo della consistenza delle attività per Ministeri

Ministero	Consistenze					Differenze (2017-2018)
	al 31 dicembre 2014	al 31 dicembre 2015	al 31 dicembre 2016	al 31 dicembre 2017	al 31 dicembre 2018	
Economia e finanze	723.068.390	712.643.510	732.064.129	693.752.861	714.190.393	20.437.532
Sviluppo economico	173.304	168.199	161.557	157.444	151.978	-5.466
Lavoro e politiche sociali	5.182	3.859	2.895	845	3.380	2.534
Giustizia	337.155	318.290	323.498	333.052	344.530	11.477
Affari Esteri	964.268	46.072	48.217	60.761	63.248	2.487
Istruzione, università e ricerca	2.906.108	2.677.943	2.675.466	2.657.713	2.655.930	-1.782
Interno	2.596.250	2.612.712	2.565.893	2.512.316	2.492.405	-19.911
Ambiente e tutela del territorio e del mare	1.283	1.329	1.604	1.441	1.340	-100
Infrastrutture e trasporti	5.326.742	5.515.843	5.533.924	4.652.867	4.633.312	-19.555
Difesa	64.276.579	65.589.356	66.965.032	68.059.604	69.370.481	1.310.877
Politiche agricole, forestali, alimentari e turismo	1.829.956	1.809.705	1.813.580	1.812.264	1.771.898	-40.366
Beni culturali	167.071.251	171.212.407	174.815.768	173.760.719	180.406.182	6.645.463
Salute	9.323	10.194	11.241	10.279	9.446	-833
Totale	968.565.792	962.609.419	986.982.806	947.772.166	976.094.523	28.322.357

Prospetto riassuntivo della consistenza delle passività per Ministeri

Ministero	Consistenze					Differenze (2017-2018)
	al 31 dicembre 2014	al 31 dicembre 2015	al 31 dicembre 2016	al 31 dicembre 2017	al 31 dicembre 2018	
Economia e finanze	2.613.964.100	2.681.208.187	2.748.897.824	2.787.621.329	2.848.864.553	61.243.224
Sviluppo economico	12.082.284	9.555.949	6.643.239	5.762.845	4.849.351	-913.494
Lavoro e politiche sociali	4.327.286	5.009.679	4.852.847	7.118.851	3.791.808	-3.327.043
Giustizia	314.382	379.597	340.173	280.617	269.579	-11.038
Affari Esteri	197.303	171.399	134.591	120.598	111.061	-9.537
Istruzione, università e ricerca	3.270.518	3.188.436	3.547.310	3.551.157	3.438.871	-112.285
Interno	8.487.976	2.292.687	1.919.636	1.377.947	1.265.871	-112.077
Ambiente e tutela del territorio e del mare	1.302.855	1.265.645	1.114.388	1.093.325	1.067.259	-26.066
Infrastrutture e trasporti	10.304.885	11.842.811	11.907.000	11.970.665	11.774.036	-196.629
Difesa	1.751.335	1.876.787	1.562.040	1.475.692	1.140.970	-334.723
Politiche agricole, forestali, alimentari e turismo	1.779.390	1.789.279	1.711.841	1.533.910	1.249.069	-284.841
Beni culturali	658.939	587.093	534.711	496.170	416.906	-79.264
Salute	1.700.109	1.863.519	1.788.467	776.085	758.660	-17.425
Totale	2.660.141.362	2.721.031.068	2.784.954.066	2.823.179.192	2.878.997.995	55.818.803

Fonte: Relazione al Rendiconto, pag.84

Guardando all'evoluzione dell'incidenza della gestione di bilancio sul conto del patrimonio, va rilevato che l'eccedenza passiva di 27,5 miliardi sopra evidenziata è attribuibile per circa 8 miliardi ad una riduzione del patrimonio e per 19,2 miliardi all'esercizio del bilancio. Quest'ultimo dato è comunque in miglioramento di 8 miliardi rispetto all'esercizio precedente in

cui la gestione di bilancio aveva comportato una variazione patrimoniale netta negativa per 27,5 miliardi.

Hanno contribuito al risultato negativo le insussistenze relative ai residui attivi per denaro da riscuotere per oltre 46 miliardi, in parte compensate da insussistenze su residui passivi perenti per oltre 11 miliardi, sopravvenienze su crediti concessi ad enti pubblici (oltre 12 miliardi in gran parte dovuti al DL 35/2013 articoli 2 e 3, anticipazione per il pagamento debiti certi della p.a.), nonché ad aumenti del valore di alcune attività finanziarie, tra cui spiccano le sopravvenienze verso Banca del Monte dei Paschi di Siena (circa 2 miliardi), sulla partecipazione al capitale sociale di Ferrovie dello Stato (+3 miliardi circa)³⁵ e quelle sulle partecipazioni del Tesoro al capitale di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (+1,8 miliardi circa).

Come anticipato, la sezione II del Conto generale del patrimonio, dimostra i vari punti di concordanza tra la contabilità di bilancio e quella patrimoniale, e, pertanto, passando all'esame dei dati relativi all'esercizio finanziario 2018 risulta che:

- hanno formato entrate di bilancio:
 - diminuzioni di attività per vendite di beni, riscossioni di crediti, azioni e partecipazioni per un importo di 3.577 milioni di euro, nonché aumenti di passività per accensione di debiti per un importo di 249.066 milioni di euro, dando complessivamente luogo ad un peggioramento patrimoniale di 252.642 milioni di euro;
- mentre sono derivati da spese di bilancio:
 - aumenti di attività per acquisti di beni, anticipazioni attive, azioni ed altre partecipazioni per un importo di 972 milioni di euro, nonché diminuzioni di passività per estinzione di debiti a medio-lungo termine e anticipazioni passive per un importo di 208.456 milioni di euro, dando complessivamente luogo ad un miglioramento patrimoniale di 209.428 milioni di euro.

³⁵ L'aumento è da attribuire all'incorporazione in Ferrovie dello Stato S.p.A. di Anas S.p.A., a seguito del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22/12/2017 con cui è stato attuato l'articolo 49 del D.L. 50/2017, con efficacia dal 18 gennaio 2018.

6.3. Il raccordo tra la gestione di bilancio e la gestione di Tesoreria

Un'analisi speciale merita il rapporto tra la gestione di bilancio e la gestione di tesoreria che determina le attività e passività a breve termine iscritte nel conto del patrimonio.

Il riscontro delle risultanze del conto del bilancio, così come esse sono tratte dal rendiconto generale dello Stato per il 2018, va integrato con il confronto con i dati relativi ai corrispondenti incassi e pagamenti registrati dalla tesoreria, al fine di completare l'analisi degli effettivi riflessi generati dalla gestione statale (intesa come bilancio dello Stato) sugli andamenti di cassa della finanza pubblica (per quanto concerne il settore statale).

Il risultato della gestione di tesoreria, dato dalla differenza tra debiti e crediti di tesoreria, è negativo in quanto la somma dei debiti, ovvero delle disponibilità depositate da terzi presso la tesoreria, supera i crediti della tesoreria stessa, tra i quali sono contemplati fondamentalmente le disponibilità del conto del Tesoro, i sospesi di tesoreria (somme anticipate allo Stato che devono essere restituite dalla gestione di bilancio) e le somme depositate per operazioni di tesoreria presso Cassa depositi e prestiti.

Il saldo negativo è tendenzialmente in aumento in quanto mediamente la gestione del bilancio a livello di cassa genera un disavanzo coperto costantemente dalle disponibilità di tesoreria. In termini contabili, la variazione viene definita saldo negativo di "esecuzione" del bilancio.

In proposito³⁶, il saldo complessivo della gestione di bilancio sulla Tesoreria ha evidenziato un valore ancora di segno negativo pari a -1,9 miliardi di euro, sia pur in netto calo rispetto all'anno precedente. Si riporta a tale proposito una tabella riepilogativa delle variazioni del saldo di tesoreria dal 2001 con evidenziazione anche in termini percentuali.

³⁶ Emerge ancora il tema della puntuale raffrontabilità dei dati contenuti nel movimento generale di cassa annesso al Conto del patrimonio del 2018 e dei dati del Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2018, dal momento che, anche nell'anno in esame, le grandezze come contabilizzate dalla "tesoreria", presentano lievi differenze rispetto a quelle iscritte nelle risultanze nel rendiconto. In particolare, il Conto riassuntivo del Tesoro indica un saldo di esecuzione di 1,4 miliardi di euro, mentre il dato riportato dal Movimento generale di cassa contenuto nel Conto del Patrimonio indica 1,9 miliardi di euro. Cfr. Senato della repubblica, Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato 2018, Parte II, Conto del Patrimonio, prospetto dei "Movimento generale di Cassa" e "Situazione del Tesoro" al 31 dicembre 2018, pagina 1094; Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della R.G.S., Conto riassuntivo Tesoro al 31 dicembre 2018, pagine 8 e 11, sul sito internet del dicastero.

VARIAZIONI DEL SALDO DI TESORERIA

(in miliardi)

Anno	Saldi di tesoreria	Variazione annua o saldo di esecuzione del bilancio	Variazione annua %	Differenza anno-base 2001	Rapporto % anno-base 2001
2018	-512,7	- 1,9	- 0,37	- 229,4	- 81
2017	-510,8	-31,6	-6,6	-227,5	-80,3
2016	-479,1	24,1	4,8	-195,8	-69,1
2015	-503,3	-41,3	-8,9	-220,0	-77,7
2014	-462,0	3,5	0,8	-178,7	-63,1
2013	-465,5	16,8	3,5	-182,2	-64,3
2012	-482,3	-32,9	-7,3	-199,0	-70,2
2011	-449,4	-24,4	-5,7	-166,1	-58,6
2010	-425,0	24,0	5,3	-141,7	-50,0
2009	-449,0	26,7	5,6	-165,7	-58,5
2008	-475,7	-34,1	-7,7	-192,4	-67,9
2007	-441,6	-12,4	-2,9	-158,3	-55,9
2006	-429,2	-7,6	-1,8	-145,9	-51,5
2005	-421,6	-27,6	-7,0	-138,3	-48,8
2004	-394,0	-18,5	-4,9	-110,7	-39,1
2003	-375,5	-56,5	-17,7	-92,2	-32,5
2002	-319,0	-35,7	-12,6	-35,7	-12,6
2001	-283,3				

Fonte: Corte dei Conti, Relazione sul Rendiconto, vol. I, tomo I, pag.344

La dinamica del citato saldo di tesoreria nel 2018 può tuttavia essere compiutamente analizzata solo alla luce dei dati di dettaglio da cui tale risultato è scaturito: ovvero, avendo riguardo all'impatto sui flussi di tesoreria determinati dalle variazioni prodottesi sul saldo netto da finanziare (entrate- spese finali) e sul saldo della gestione propriamente "finanziaria" (accensione-rimborso prestiti).

Nelle singole componenti di flusso del saldo, infatti, è da segnalare che il valore "positivo" della riduzione del saldo di esecuzione del bilancio, ha scontato, anche nel 2018, gli effetti di una gestione finanziaria (Titolo IV delle entrate e titolo III delle spese), che è risultata in netto *surplus*, in continuità rispetto agli anni precedenti, ossia per la registrazione di incassi per accensione prestiti, registrati per importi superiori all'ammontare dei rimborsi per + 43,9 miliardi di euro (tale *surplus* era stato invece di +39,6 miliardi nel 2017) attestandosi su di un valore comunque meno elevato rispetto al *surplus* registrato negli anni ancora precedenti (+65,7 miliardi di euro erano stati nel 2016; + 46 miliardi era stato il *surplus* registrato nel 2015; +82,3 miliardi nel 2014; +93,7 miliardi nel 2013).

Nel contempo, va evidenziato che il bilancio 2018 ha prodotto incassi e pagamenti sulla tesoreria per partite finali, che hanno evidenziato un risparmio pubblico di tesoreria di segno ancora negativo, producendo un valore di segno negativo pari -45,9 miliardi di euro: dato quest'ultimo comunque in sensibile miglioramento dopo che nel 2017 si era registrato un valore di -61,7 miliardi di euro.

Anche quest'anno, la Tavola D del nuovo Conto riassuntivo Tesoro al 31 dicembre 2018, rielaborato in attuazione della delega di cui all'articolo 44-bis della legge di contabilità, fornisce il dettaglio del raccordo contabile delle gestioni di bilancio e con quello della Tesoreria ai fini del computo del Saldo di cassa del settore statale, consentendo una ricostruzione di dettaglio del Saldo di cassa determinato dalla gestione del bilancio dello Stato consolidato con i flussi di tesoreria, nei profili di "formazione" e "copertura".

A tale proposito però, la Corte dei Conti ha ritenuto che la nuova formulazione del Conto riassuntivo del Tesoro non soddisfa appieno l'esigenza di chiarezza, completezza e semplificazione delle dinamiche di formazione e copertura del fabbisogno, in quanto non sono percepibili i fatti salienti della gestione (ad esempio anche con una nota esplicativa), non è riportato l'andamento mensile del Conto del dare e dell'avere, da cui si percepirebbe la situazione della parte Erario del Conto, non esiste un raffronto con la situazione dei debiti certi liquidi ed esigibili della P.A., né sono chiari gli effetti della gestione del debito statale (che è intimamente connessa a quella di tesoreria)³⁷.

In proposito, pur considerando i notevoli progressi conseguiti nella trasparenza dei flussi di cassa generati dalla gestione del bilancio, a ragione della ristrutturazione dei contenuti del Conto riassuntivo tesoro, va confermato che le risultanze che emergono dalle nuove prospettazioni che danno l'immagine dei flussi di liquidità, andrebbero comunque integrate con elementi informativi illustrativi circa i criteri e metodi seguiti nel governo della liquidità del settore erariale e della politica delle emissioni del debito pubblico seguiti nel corso dell'esercizio.

³⁷ Cfr. Corte dei Conti, Relazione al Rendiconto, vol.I, tomo I, pag.344.

Tavola D: Raccordo Contabile delle Gestioni del Bilancio dello Stato e della Tesoreria con il saldo di cassa del settore statale

dal 1 gennaio - al 31 dicembre 2018

FORMAZIONE	
Bilancio dello Stato	-45.393.091.806,12
Entrate finali	546.237.536.251,62
Spese Finali	-591.630.628.057,74
Tesoreria statale	-521.113.505,05
Variazione conti di soggetti della Pubblica Amministrazione	3.870.068.658,54
Operazioni da regolare	-4.391.182.163,59
di cui	
Pagamenti da regolare	-2.068.865.422,51
Pagamenti per conto amministrazioni autonome da rimborsare sui rispettivi conti correnti	300.063.007,79
Servizio finanziario prestiti esteri (interessi e commissioni)	28.197.979,90
Saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria	-45.914.205.311,17
COPERTURA	
Bilancio dello Stato	43.974.993.437,98
Accensione prestiti	249.065.559.285,42
Rimborso prestiti	-205.090.565.847,44
Tesoreria statale	7.507.241.474,60
Emissioni nette BOT	852.395.000,00
Variazione conti di soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione	6.627.045.269,28
Operazioni da regolare	27.801.205,32
Servizio finanziario prestiti esteri (rimborso)	28.316.214,00
Immissione netta di monete e Depositi di terzi	-515.008,68
Variazione delle disponibilità liquide	-5.568.029.601,41
Operazioni su mercati finanziari	19.500.000.000,00
Variazione del Conto Disponibilità	-25.068.029.601,41
Saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria	45.914.205.311,17
RETTIFICHE ED INTEGRAZIONI	
Totale	569.701.446,66
Proventi da privatizzazioni e da altre operazioni destinati al FATS	-638.098.553,34
Revisione contabilizzazione attualizzazioni di contributi pluriennali o poste assimilabili	1.172.200.000,00
Variazione posizione della Tesoreria sull'estero	59.000.000,00
Riclassificazione contabile quota interessi CTZ	-23.400.000,00
Altre rettifiche*	
Saldo di cassa del Settore statale	-45.344.503.864,51

Dalla ricognizione di tale tavola citata emerge la conferma che a fronte di un Saldo netto da finanziare 2018 di -45,3 miliardi, corrispondente allo

squilibrio della gestione di bilancio, la gestione di tesoreria determina un peggioramento di -0,5 miliardi di euro.

Ora, passando alla esposizione della copertura del fabbisogno complessivo, la parte principale di esso è attribuibile, per 43,9 miliardi di euro, all'avanzo della gestione finanziaria di bilancio (accensione prestiti - rimborsi prestiti); con l'aggiunta di afflussi per 7,5 miliardi dalla tesoreria statale, in parte compensati da una diminuzione delle disponibilità liquide per -5,5 miliardi di euro.

Rettifiche ed integrazioni hanno poi determinato un decremento del fabbisogno di spesa complessivo di ulteriori avendo registrato un segno positivo per 569 milioni di euro, portando il risultato del Saldo consolidato netto delle gestioni di bilancio e di tesoreria a -45,3 miliardi di euro.

I dati contabili di tesoreria confermano che, sia pure in miglioramento, perdurano anche nel 2018 difficoltà nella gestione coordinata dei flussi di incassi e pagamenti riferibili alla sola gestione primaria di bilancio dello Stato, che, anche nel 2018, è stata più che compensata, nelle ordinarie esigenze di liquidità che si riflettono sul fabbisogno del settore statale, rispetto al profilo della sua formazione, grazie al *surplus* delle partite attive prodotte dal sistema di tesoreria (in particolare, hanno inciso nell'anno maggiori incassi dovuti all'aumento dei debiti di tesoreria per "variazioni dei conti di soggetti esterni alla PA", ovvero per riduzioni di crediti (minori deflussi)³⁸), rispetto a quelle passive registrate dal sistema (pagamenti del circuito, prodotti in relazione alla riduzioni di debiti di tesoreria o all'aumento di crediti di Tesoreria (es. anticipazioni ad enti e amministrazioni etc.) nonché in relazione al raccordo della gestione della tesoreria, con la tenuta e la gestione del Contro Disponibilità intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia³⁹.

³⁸ Ad esempio l'incremento delle giacenze di conti correnti o contabilità speciali di tesoreria, ovvero, l'emissione di titoli a breve (BOT).

³⁹ La Corte dei conti ha sensibilmente sviluppato nel referto 2018 la trattazione delle questioni attinenti alla gestione della liquidità erariale in raccordo con le questioni inerenti alla trasparenza dei dati di bilancio già avviata nel referto dello scorso anno. La questione, oltre che riferirsi al trasferimento di risorse dalla tesoreria statale ad enti e amministrazioni e ai meccanismi di funzionamento della stessa, chiama in causa la gestione dei cd. "pagamenti da regolare" che sono temporaneamente iscritti nel conto sospesi collettivi di cui all'articolo 17, comma 1, del D.M. 29 maggio 2007 (Istruzioni sui servizi di Tesoreria dello Stato). In estrema sintesi, in talune specifiche occorrenze, con imputazione "provvisoria" sul conto sospeso collettivi, possono infatti essere effettuati pagamenti anticipati dalla Tesoreria statale, utilizzando risorse depositate sul "conto Disponibilità del tesoro", in attesa che siano emessi i titoli di spesa necessari per la loro regolarizzazione, a valere su stanziamenti del bilancio statale, ovvero sulle risorse depositate su conti correnti o contabilità speciali aperti presso la

MOVIMENTO GENERALE DI CASSA							
Flussi Generati dalla gestione di bilancio sulla Tesoreria							
	Entrate finali (Incassi)	Spese finali (Pagamenti)	Saldo netto da finanziare	Accensione prestiti	Rimborso prestiti	Saldo gest.finanziaria	<i>milioni di euro</i> Saldo di esecuzione
	a	b	c = a - b	d	e	f = d - e	g = c + f
2003	394.029	456.021	-61.992	237.530	232.013	5.517	-56.475
2004	407.534	441.120	-33.586	209.685	183.741	25.944	-7.642
2005	403.745	452.581	-48.836	195.380	174.017	21.363	-27.473
2006	428.289	459.802	-31.513	182.127	158.149	23.978	-7.535
2007	450.395	475.961	-25.566	182.747	166.990	15.757	-9.809
2008	455.364	524.021	-68.657	222.489	187.853	34.636	-34.021
2009	456.202	523.247	-67.045	269.718	176.103	93.615	26.570
2010	444.142	503.988	-59.846	272.921	189.104	83.817	23.971
2011	452.657	519.375	-66.718	228.422	186.012	42.410	-24.308
2012	471.678	530.442	-58.764	239.783	213.933	25.850	-32.914
2013	483.665	560.612	-76.947	264.846	171.088	93.758	16.811
2014	484.305	563.114	-78.809	289.972	207.617	82.355	3.546
2015	511.987	600.262	-88.275	259.542	212.642	46.900	-41.375
2016	522.408	563.640	-41.232	264.618	198.972	65.646	24.414
2017	529.473	591.173	-61.700	281.609	241.896	39.713	-21.987
2018	545.710	591.642	-45.932	249.065	205.090	43.975	-1.957

Tesoreria statale. A consuntivo, la Corte segnala che le partite in sospeso al termine del 2018 sarebbero assommate a complessivi 46 miliardi di euro. Cfr. Corte dei conti, SS.RR. *Relazione Annuale sul Rendiconto Generale dello Stato 2018*, Volume I, pagina 358 e seguenti.

7. I RILIEVI DELLA CORTE DEI CONTI

7.1. I rilievi formalmente notificati dalla Corte dei conti nella Decisione sul Giudizio di parificazione del rendiconto in merito al Conto del Bilancio

Le irregolarità riscontrate dalla Corte dei conti si sono poi tradotte in specifici rilievi riportati nella decisione sul Giudizio di parificazione, che hanno confermato la presenza di una serie di elementi contabili di per sé incongrui, per lo più già rilevati anche negli anni passati, che delineano aspetti tecnico-amministrativi e contabili, su cui occorrerà intervenire al fine di assicurare la piena corrispondenza tra i dati riportati a rendiconto e le effettive dinamiche registrate dalla gestione.

Tali criticità sono riassumibili, per le entrate, nella già descritta categoria delle incongruenze contabili (come importi con segno negativo per riscossioni residui, resti da versare e resti da riscuotere, come conseguenza di accertamenti inferiori alle riscossioni e di riscossioni inferiori ai versamenti) e nelle anomalie interne al rendiconto (come l'emersione per una serie di voci di bilancio di insussistenze o di riaccertamenti, cioè di sopravvenienze passive o attive).

In particolare, la Corte dei conti ha escluso dalla dichiarazione di regolarità, nella Decisione adottata nel giudizio di parificazione, sul versante delle **Entrate**:

- i capitoli per i quali si sono riscontrate discordanze fra i dati esposti nel Rendiconto e quelli riportati nei conti periodici delle Amministrazioni, limitatamente alle poste dichiarate irregolari (Allegato 1 alla Decisione);
- i capitoli per i quali la riscossione in conto residui operata nell'esercizio presenta un valore pari a zero esposto in Rendiconto, nonostante il dato calcolato risulti di valore negativo (Allegato 2 alla Decisione);
- le somme rimaste da versare indicate nella voce "Altri capitoli", riconducibili alle Amministrazioni diverse dal Ministero dell'economia e delle finanze, dal Ministero dell'interno e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti iscritte nell'Allegato 23 al

Rendiconto⁴⁰, in quanto indicate in modo aggregato, non dettagliate per capitolo, nonché delle poste riferite ai capitoli dichiarati non regolari nel “da versare competenza” e nel “da versare residui”, per discordanze rilevate con i dati dei conti periodici;

- le somme rimaste da riscuotere di pertinenza di Amministrazioni diverse dal Ministero dell’economia e delle finanze, esposte nella voce “Altri capitoli” nell’Allegato 24 al Rendiconto⁴¹ in quanto indicate in modo aggregato, non dettagliate per capitolo

In ordine alle **Spese**, sono stati esclusi dalla dichiarazione di regolarità:

- i capitoli per i quali si riscontra la presenza di eccedenze di spesa, rispetto alle previsioni definitive di competenza, alla consistenza dei residui ed alle autorizzazioni di cassa che non hanno trovato compensazione tra i capitoli della stessa unità di voto (Allegato 5-bis annesso alla Decisione);
- i capitoli in ordine ai quali sono state evidenziate anomalie, non sono pervenuti alla Corte dei Conti, ovvero non sono stati registrati i decreti di accertamento dei residui (Allegato 6 annesso alla Decisione)⁴²;
- del capitolo 7258 del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale in ragione della difformità rispetto al disposto dell’articolo 18, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. (Allegato 7 annesso alla Decisione)⁴³.

⁴⁰ "Dimostrazione delle somme rimaste da versare alla chiusura dell'esercizio distintamente per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalle Regioni/Province, da regolare a carico degli appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata."

⁴¹ “Somme rimaste da riscuotere alla chiusura dell'esercizio, ridotte ai sensi dell'articolo 268 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per contabilità generale dello Stato, classificate in rapporto al grado di esigibilità”.

⁴² Riguardano i Ministeri dell'economia e delle finanze, della giustizia, dell'ambiente, dell'istruzione, dell'interno, delle infrastrutture e dei trasporti, della difesa e della salute.

⁴³ Si tratta di iscrizione di poste nell'Elenco degli accantonamenti slittati in difformità rispetto a quanto prevede la citata norma della legge n. 196. Nello specifico riguarda uno stanziamento di 3 milioni di euro per spese di costruzione e di manutenzione di immobili di proprietà pubblica in uso alle organizzazioni internazionali site in Italia.

7.2 I rilievi formalmente notificati dalla Corte dei conti nella Decisione sul Giudizio di parificazione del rendiconto in merito al Conto del patrimonio

Secondo quanto rilevato dalla Corte dei Conti⁴⁴ non sono state ancora rivisitate le regole di redazione del Conto del patrimonio, di adeguamento al SEC 2010⁴⁵, di cui al regolamento n. 549 del 2013 del Parlamento Europeo

⁴⁴ Cfr. Corte dei conti, Giudizio sul Rendiconto generale dello Stato 2018, Volume I, I conti dello Stato e le politiche di bilancio 2018, pag. 340.

⁴⁵ Il nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010) ha introdotto importanti innovazioni, sia nei criteri di definizione del perimetro del settore delle Amministrazioni pubbliche, che in quelli che presiedono alle classificazioni per categorie economiche e che, infine, stabiliscono le modalità di registrazione delle voci di entrata e di spesa.

Il SEC 2010 si differenzia dal SEC '95, soprattutto con riferimento a:

- spese per ricerca e sviluppo (R&S), riconosciute come spese d'investimento, che danno luogo a prodotti della proprietà intellettuale, incidendo sulla domanda finale e contribuendo al PIL, mentre in precedenza erano considerate costi intermedi dell'unità economica agente;
- spese per armamenti, che soddisfano la definizione generale di attività di investimento, classificate come investimenti fissi, anziché come spese per consumi intermedi, includendo le spese per l'acquisto di beni utilizzati ripetutamente per oltre un anno (ad esempio veicoli e altri apparecchi quali navi da guerra, aerei militari, carri armati, lanciamissili, ecc.);
- criterio della proprietà economica nella definizione di importazioni e esportazioni di beni, ora registrati quando vi è un trasferimento della proprietà, a prescindere dal corrispondente movimento fisico attraverso le frontiere, con le conseguenti modifiche nella stima dei flussi con l'estero di beni e servizi, con effetto netto sulla bilancia commerciale (e quindi sul PIL) pressoché nullo;
- ampliamento del settore delle società finanziarie, allo scopo di ottenere una maggiore coerenza con il sistema delle statistiche finanziarie della Banca centrale europea (BCE) e del Fondo monetario internazionale (FMI);
- definizione di regole più stringenti per le società veicolo, che hanno per oggetto esclusivo la realizzazione di operazioni di cartolarizzazione e che, in tale ambito, emettono strumenti finanziari negoziabili, con l'imputazione delle passività assunte dalle società veicolo non residenti controllate ai conti dalle Amministrazioni pubbliche controllanti;
- registrazione delle operazioni delle società a controllo pubblico, al fine di migliorare la misurazione di elementi che influiscono sul debito pubblico;
- super dividendi corrisposti da società pubbliche, ora considerati pagamenti eccezionali e prelievi di capitale;
- contratti di partenariato pubblico-privato, per le eventuali implicazioni sui conti delle Amministrazioni pubbliche, e delle Agenzie di ristrutturazione;
- indennizzi di assicurazione per eventi catastrofici, considerati trasferimenti in conto capitale e non più trasferimenti correnti;
- redditi da lavoro dipendente, che includeranno il valore delle *stock option* conferite dalle aziende ai propri dipendenti;
- diritti pensionistici accumulati, con una tavola aggiuntiva in cui sono registrati i diritti pensionistici relativi ai sistemi di previdenza pubblici e privati, con o senza costituzione di riserve, compresi i sistemi pensionistici della sicurezza sociale;
- superamento di riserve relative all'applicazione omogenea tra i paesi Ue di standard già esistenti, il che comporta per l'Italia l'inserimento nei conti delle attività illegali, in ottemperanza al principio di esaustività, già introdotto dal SEC 95, con la considerazione, in coerenza con le linee guida EUROSTAT, di tutte le attività che producono reddito,

e del Consiglio del 21 maggio 2013, per cui continuano ad applicarsi le regole del SEC' 95 - Regolamento n. 2223/96 del Consiglio dell'Unione europea del 25 giugno 1996.

Sul piano del giudizio di regolarità in ordine al conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2018, l'organo di controllo ha rilevato⁴⁶:

- incertezza e incompletezza dei dati dei beni immobili intestati al Ministero dell'economia e delle finanze, per la discordanza nella documentazione fornita dall'Agenzia del demanio;
- alcuni dati dei beni immobili del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non sono corredati da idonea documentazione giustificativa;
- il valore dei beni mobili iscritti nelle poste patrimoniali in carico ai consegnatari di talune Amministrazioni statali non è aggiornato a causa di discordanze tra le risultanze dei competenti Uffici centrali di bilancio del MEF e delle Ragionerie territoriali dello Stato, rispetto a quelle dei consegnatari;
- omessa iscrizione tra le attività non finanziarie prodotte delle opere permanenti e altre opere destinate alla difesa nazionale⁴⁷;
- irregolarità dei residui attivi e passivi del conto del bilancio che si riflette sulle consistenze dei relativi residui attivi e passivi iscritti nel conto generale del patrimonio.

Nella relazione di accompagnamento, la Corte ha evidenziato che "esistono altre voci trascurate dalla rilevazione delle poste attive del patrimonio quali le infrastrutture portuali e aeroportuali civili, le strutture e infrastrutture idrauliche, le opere di manutenzione straordinaria, le vie di comunicazione, le linee ferrate e gli impianti fissi, i beni conferiti alle società di trasporti in gestione governativa, le quote dei fondi di investimento mobiliari, i beni storici, i beni paleontologici, le opere di restauro, gli strumenti finanziari derivati a breve termine, le società

indipendentemente dal loro status giuridico: traffico di sostanze stupefacenti, prostituzione e contrabbando (di sigarette o alcol);

- classificazione dei flussi derivanti da operazioni sui derivati come operazioni finanziarie, unificando le distinte versioni dell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, una coerente con il SEC 95 e l'altra predisposta ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

⁴⁶ Cfr. Corte dei conti, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2018, Allegato 8.

⁴⁷ Sul punto il Ministero della difesa ha assicurato che la corretta definizione dell'elenco e del valore delle infrastrutture è in corso di definizione anche alla luce dell'attività di dismissione del patrimonio immobiliare della Difesa. Cfr. Corte dei Conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato, Vol.I, Tomo I, pag.340.

finanziarie e non finanziarie collegate, il demanio marittimo, il demanio idrico, le foreste, l'avviamento di attività commerciali, i diritti di autore, i brevetti; tra quelle passive, ad esempio, le riserve tecniche di pensione."⁴⁸ La mancata compilazione di tali dati nelle scritture contabili patrimoniali dello Stato è parzialmente ricondotta, da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, a persistenti inosservanze, da parte di alcuni Ministeri, principalmente da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti degli obblighi di cui all'articolo 14 del D.Lgs. n. 279 del 1997.

7.3. I progressi e le criticità che permangono sul piano gestionale e contabile: le osservazioni della Corte dei conti nella relazione al Rendiconto

Nel referto al Parlamento sul rendiconto 2018 la Corte dei conti ha dedicato come al solito una specifica parte alla trattazione delle problematiche emerse in relazione alle procedure di contabilizzazione, sia delle entrate che delle spese (in particolare, nei Tomi I (Entrate) e II (Spese) del Volume III del Referto).

Innanzitutto, sul versante delle **Entrate**, la Corte ha confermato i rilievi critici già emersi negli scorsi esercizi relativi alle procedure di contabilizzazione, dal momento che sono state riscontrate anomalie e incongruenze nelle contabilità delle Amministrazioni, costituite essenzialmente dalla rilevazione di capitoli che presentano valori negativi nel “da riscuotere” (somme riscosse maggiori di quelle accertate) e nel “da versare” (somme versate maggiori di quelle riscosse) sia del conto competenza, che del conto residui (allegati A al Volume III della relazione)⁴⁹.

⁴⁸ Cfr. Corte dei Conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato, Vol.I, Tomo I, pag.341.

⁴⁹ I rappresentanti della RGS, pur riconoscendo la fondatezza delle osservazioni che la Corte muove ormai da anni, hanno sottolineato la difficoltà a superare le problematiche riscontrate, a causa dei limiti delle procedure contabili attualmente adottate. In particolare, a giudizio dell'Amministrazione, per impedire il verificarsi del fenomeno dei valori negativi occorrerebbero nuove procedure informatico-amministrative tali da prevenire il formarsi delle numerosissime discordanze constatate. Cfr. Corte dei conti, *Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2018*, Volume III, Tomo I, pagine 6 e seguenti. Le cause delle discordanze, secondo quanto rappresentato dalla Ragioneria generale dello Stato, sono da ricondurre alla procedura seguita in sede di formazione del Conto del bilancio ed in particolare ai “dati compensati”, risultanti da operazioni con le quali il sistema informativo, in fase di acquisizione dei dati dei conti periodici riassuntivi, automaticamente elimina le somme rimaste da versare e quelle da

Inoltre, la Corte segnala come, seppure la gestione 2018 evidenzi nel complesso maggiori entrate sia di competenza che di cassa rispetto, sia alle previsioni iniziali che alle previsioni definitive, vi è un cospicuo numero di capitoli/articoli per i quali invece gli accertamenti sono inferiori alle previsioni, sia iniziali che definitive, tanto per la competenza che per la cassa (Allegato 4 della decisione e Allegati C al Volume III del referto).

La Corte ha confermato poi l'esistenza di incongruenze contabili all'interno dello stesso Rendiconto delle entrate e ha riportato i riaccertamenti e le insussistenze effettuati (Allegato 3 annesso alla Decisione e Allegati D, E al Volume III della relazione). Si tratta di sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2018 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno, sottraendo dai residui iniziali i versamenti in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza.

Anche nel Rendiconto 2018 è emersa la mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui, ovvero la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui, operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare, incidendo negativamente sulla trasparenza di bilancio. In tale ambito, riguardante il calcolo delle riscossioni nette sui residui, sono stati rilevati alcuni capitoli/articoli, con importi "negativi" risultanti dalla differenza fra il totale dei residui riscossi e le somme rimaste da versare dell'esercizio precedente e pertanto già riscosse (Allegato G).

Una problematica analoga è emersa laddove la Corte ha riscontrato valori negativi per capitoli/articoli, versamenti netti sui residui, che indicano che non è stato versato neppure ciò che restava da versare in totale nell'esercizio precedente. Non è ancora possibile, quindi, monitorare negli anni l'andamento reale dei resti da versare, perché i dati dovrebbero poter essere rilevati contabilmente, attraverso operazioni idonee a individuare direttamente gli importi che vengono versati a valere sulle somme che erano rimaste da versare e gli importi che vengono versati a seguito delle riscossioni operate nell'anno sui resti iniziali da riscuotere (Allegato H).

riscuotere con segno negativo, assumendo che l'importo accertato sia almeno pari a quello versato. Cfr. Decisione sul rendiconto generale dello Stato 2018, Corte dei Conti, pag.11

Sul versante delle **Spese**, la Corte dei Conti ha proceduto ad una analisi campionaria statistica con riferimento ad alcune categorie economiche ritenute di maggior interesse. A seguito dei controlli eseguiti è emersa la non regolarità delle procedure di spesa relativamente ad un numero limitato di titoli (n. 11 su 400) per un importo totale di euro 48.335.790,34. Le irregolarità riscontrate sul Rendiconto 2018 hanno riguardato una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra l'importo del titolo e l'ammontare della spesa campionata, che non suscita allarme sul piano dell'affidabilità dei conti.

La Corte ha comunque segnalato in alcuni casi criticità emerse in sede di istruttoria, che hanno riguardato più di frequente: la scelta dell'affidamento diretto per l'acquisto di beni e servizi⁵⁰; l'affidamento a società in house; le modalità di erogazione di contributi, sussidi e altri benefici economici; la selezione di figure professionali; i limiti alla spesa per pubblicità; accordi tra amministrazioni elusivi del principio della concorrenza; missioni del personale; locazioni passive; contenzioso. Inoltre, sul piano contabile, non sempre la tipologia di spesa è risultata coerente con la denominazione del capitolo, con il piano gestionale o con la classificazione economica utilizzata.

⁵⁰ In particolare per la diffusa genericità della motivazione per il ricorso all'affidamento diretto; la deroga al principio di rotazione; la congruità del prezzo; il ricorso all'affidamento diretto per l'esistenza di diritti di esclusiva; il ricorso alla procedura negoziata per ragioni di urgenza.

8. LE NOTE INTEGRATIVE

Ciascuno stato di previsione della spesa del rendiconto è corredato da una nota integrativa, la cui articolazione per missioni e programmi è coerente con quella della nota al bilancio di previsione. La nota integrativa, con riferimento alle azioni sottostanti, illustra i risultati finanziari per categorie economiche di spesa motivando gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni iniziali. Essa contiene inoltre l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi della spesa.

La disciplina delle note integrative al rendiconto contenuta nell'articolo 35, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) è il risultato della modifica apportata dall'articolo 2, comma 6, del decreto-legislativo n. 90 del 2016⁵¹, che ha innovato i contenuti delle note sia sotto il profilo rappresentativo, sia sotto quello sostanziale. La modifica perseguiva, in particolare, la finalità di favorire una rappresentazione degli obiettivi delle amministrazioni maggiormente focalizzata sulle finalità della spesa piuttosto che sulle attività svolte dagli uffici.

È opportuno inoltre osservare che con l'integrazione tra il contenuto del disegno di legge di stabilità e quello del disegno di legge di bilancio, attuata con la legge n. 163 del 2016, le note integrative contengono obiettivi relativi alla spesa prevista a legislazione vigente già integrata con gli effetti della manovra di bilancio attuata dal Governo.

In sede di rendiconto, con la nota integrativa, ogni Ministero espone i risultati ottenuti mediante l'attuazione delle politiche e del raggiungimento degli obiettivi formulati in sede di previsione.

La relazione illustrativa al rendiconto fornisce alcuni dati di sintesi delle note integrative allegate alle relazioni di ciascun Ministero.

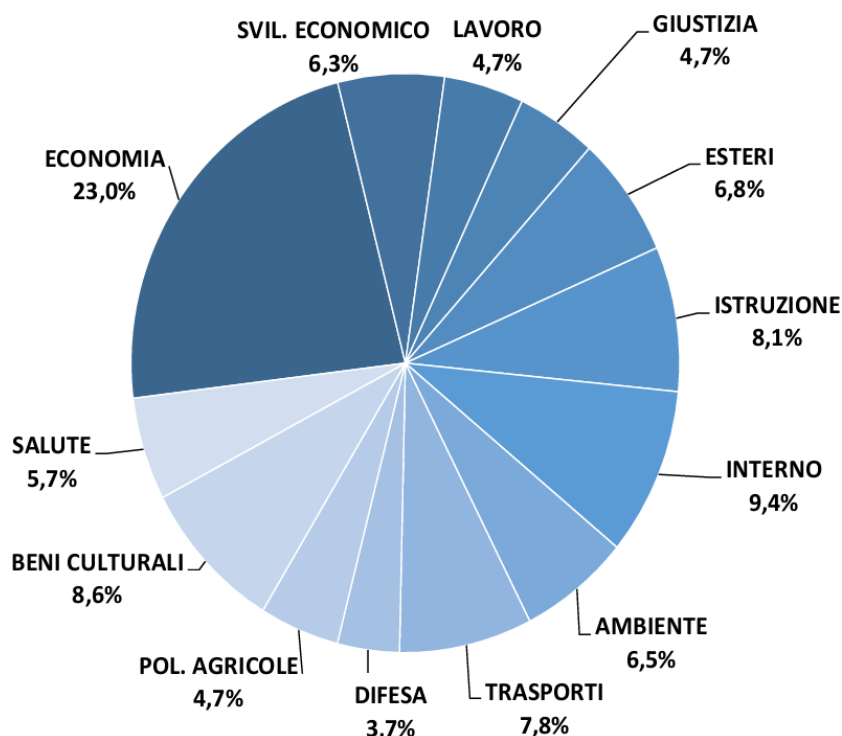
Nel processo di programmazione strategica, ciascuna amministrazione traduce le priorità politiche e, più in generale, i propri compiti istituzionali,

⁵¹ Sul decreto-legislativo n. 90, Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si veda il dossier del Servizio Bilancio del Senato [NL n.124](#) e il dossier dei Servizi studi della Camera e del Senato [n.305](#).

in **obiettivi** da "conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi" correlati ai programmi di spesa e formulati con riferimento alle sottostanti azioni.

La **Figura 1** mostra la distribuzione % per Ministero del numero di obiettivi.

Figura 1



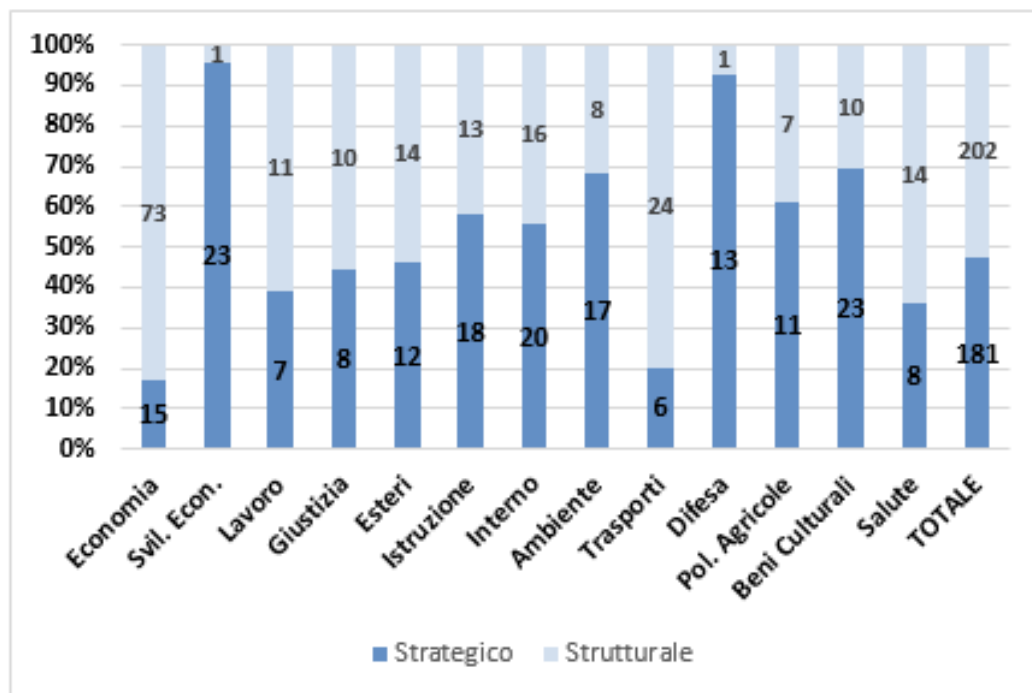
Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2018, Relazione illustrativa, pag. 183.

Gli obiettivi si distinguono in **strategici**, che misurano i risultati raggiunti in attuazione di una delle priorità politiche stabilite dal Governo e **strutturali**, che misurano risultati da raggiungere in termini di miglioramento dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa non direttamente connessi con l'attuazione delle priorità politiche.

La **Figura 2** mostra la ripartizione tra le due tipologie di obiettivi per ciascun Ministero e per il totale del Bilancio dello Stato. Complessivamente, gli obiettivi strategici sono 181 sul totale di 383 (pari al 47%). Il grafico mostra la presenza di alcune amministrazioni, come il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero della difesa, che hanno rendicontato quasi esclusivamente obiettivi strategici (rispettivamente il 96% e il 93%), mentre altre, come il Ministero dell'economia e delle

finanze e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che hanno rendicontato un maggior numero di obiettivi strutturali (rispettivamente l'83% e l'80%).

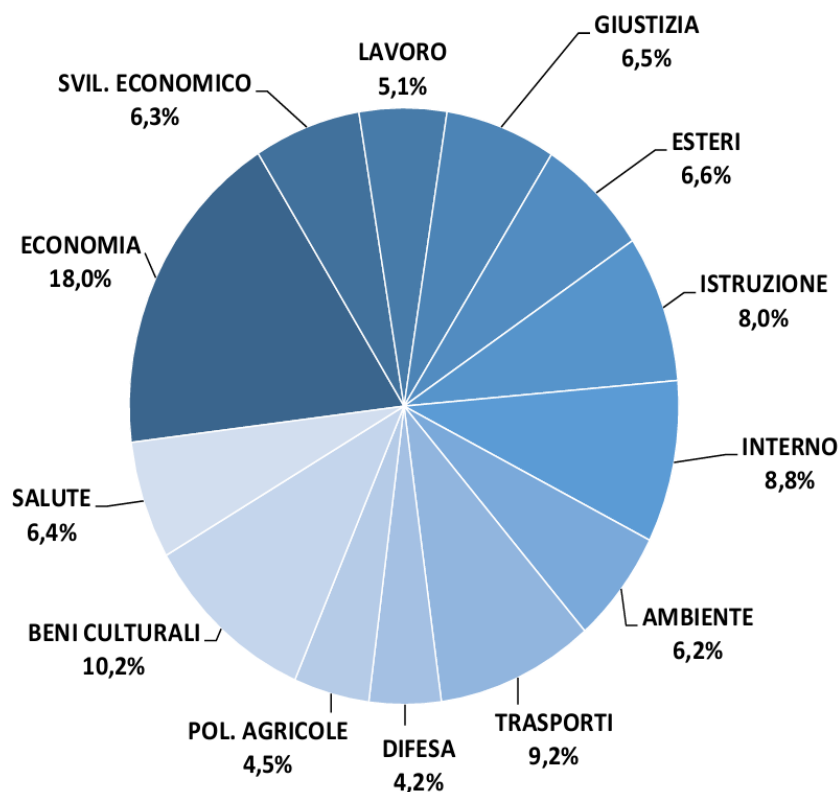
Figura 2 - Ripartizione tra obiettivi strategici e strutturali per Ministero (esercizio 2018)



Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2018, Relazione illustrativa, pag. 182.

L'altra componente fondamentale delle Note Integrative è costituita dagli **indicatori** che costituiscono lo strumento di misurazione del grado di raggiungimento degli **obiettivi**. Gli indicatori associati ai singoli obiettivi non necessariamente esprimono il risultato complessivamente raggiunto dall'obiettivo, né singolarmente né nel loro complesso, ma si focalizzano su alcuni aspetti di particolare rilievo.

Il numero complessivo degli indicatori riportati nelle note integrative al rendiconto 2018 è pari a 876 distribuiti fra i diversi ministeri nelle percentuali esposte nella figura che segue.

Figura 3 - Distribuzione % per Ministero del numero di indicatori.

Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2018, Relazione illustrativa, pag. 183.

Gli indicatori possono essere classificati in quattro tipologie:

1. **Indicatore di realizzazione finanziaria:** indica l'avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo o dell'intervento;
2. **Indicatore di realizzazione fisica:** rappresenta il volume dei prodotti e dei servizi erogati;
3. **Indicatore di risultato (*output*):** rappresenta l'esito più immediato del programma di spesa;
4. **Indicatore di impatto (*outcome*):** esprime l'impatto che il programma di spesa, insieme ad altri enti e a fattori esterni, produce sulla collettività e sull'ambiente.

La **Tabella 1** mostra la ripartizione degli indicatori tra le suddette quattro tipologie, da cui emerge che la seconda e la terza sono le prevalenti.

Tabella 1 - Distribuzione percentuale degli indicatori per tipologia (esercizio 2018)

Tipologie di indicatori	Distribuzione % degli obiettivi delle Note Integrative al rendiconto 2017 per tipologia
Indicatore di realizzazione finanziaria: indica l'avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo o dell'intervento.	11,8%
Indicatore di realizzazione fisica: rappresenta il volume dei prodotti e dei servizi erogati.	40,1%
Indicatore di risultato (output): rappresenta l'esito più immediato del programma di spesa.	41,3%
Indicatore di impatto (outcome): esprime l'impatto che il programma di spesa, insieme ad altri enti e a fattori esterni, produce sulla collettività e sull'ambiente.	6,8%
	100%

Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2018, Relazione illustrativa, pag. 184⁵².

Nella **Tabella 2** sono mostrati i livelli di raggiungimento degli obiettivi di ogni Ministero suddivisi in quattro classi: 0-25 per cento; 25-50 per cento; 50-75 per cento e 75-100 per cento. Si può notare come ben il 61,4% degli indicatori è stato raggiunto al 100%, con il Ministero dell'interno e dell'istruzione che fanno registrare il dato più alto (rispettivamente l'87% e 81,4% di indicatori raggiunti al 100%) e il Ministero della Giustizia il livello più basso (40,4% al 100%).

⁵² Si evidenzia che l'intestazione della tabella nella parte relativa alla distribuzione % degli obiettivi per tipologia riporta, per mero errore materiale, il riferimento al rendiconto 2017 anziché al rendiconto 2018.

Tabella 2 - Grado di raggiungimento dei risultati misurati dagli indicatori per Ministero (esercizio 2018) Analisi per classe di raggiungimento del risultato

MINISTERI	Classi di raggiungimento del risultato					totale	Tipologia di indicatore utilizzata con maggiore frequenza
	0%-25%	25%-50%	50%-75%	75%-100%	(di cui 100%)		
ECONOMIA E FINANZE	3,8%	3,8%	7,0%	85,4%	(47,5%)	100,0%	Indicatore di risultato (output)
SVILUPPO ECONOMICO	18,2%	7,3%	12,7%	61,8%	(43,6%)	100,0%	Indicatore di realizzazione fisica
LAVORO	6,7%	4,4%	4,4%	84,4%	(64,4%)	100,0%	Indicatore di risultato (output)
GIUSTIZIA	12,3%	1,8%	10,5%	75,4%	(40,4%)	100,0%	Indicatore di risultato (output)
ESTERI	6,9%	3,4%	6,9%	82,8%	(70,7%)	100,0%	Indicatore di realizzazione fisica
ISTRUZIONE	4,3%	2,9%	1,4%	91,4%	(81,4%)	100,0%	Indicatore di risultato (output)
INTERNO	6,5%	1,3%	1,3%	90,9%	(87,0%)	100,0%	Indicatore di risultato (output)
AMBIENTE	22,2%	1,9%	9,3%	66,7%	(57,4%)	100,0%	Indicatore di risultato (output)
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	21,0%	2,5%	9,9%	66,7%	(45,7%)	100,0%	Indicatore di realizzazione fisica e Indicatore di risultato (output)
DIFESA	10,8%	2,7%	2,7%	83,8%	(56,8%)	100,0%	Indicatore di risultato (output)
POLITICHE AGRICOLE	7,7%	12,8%	5,1%	74,4%	(66,7%)	100,0%	Indicatore di realizzazione fisica
BENI CULTURALI	3,4%	0,0%	6,8%	89,8%	(72,7%)	100,0%	Indicatore di realizzazione fisica
SALUTE	3,6%	5,4%	5,4%	85,7%	(75,0%)	100,0%	Indicatore di realizzazione fisica e Indicatore di risultato (output)
Totale	9,0%	3,4%	6,5%	81,0%	(61,4%)	100%	

Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2018, Relazione illustrativa, pag. 185.

Nel 2017 la percentuale di raggiungimento degli indicatori al 100% era stata pari al 77,6% con punte del 94,7% raggiunte dal Ministero delle infrastrutture e trasporti, del 92,5% dal Ministero dei beni e attività culturali e dell'87,7% dal Ministero dello Sviluppo economico. Il dato 2018 registra quindi una flessione di circa 16,2 punti percentuali rispetto al 2017 con il dato del Ministero delle infrastrutture e trasporti sceso al 45,7%, quello del Ministero dei beni e attività culturali al 72,7% e quello del Ministero dello Sviluppo economico al 43,6%. In controtendenza risulta il Ministero dell'Interno che ha visto aumentare la percentuale di risultati raggiunti al 100% dall'83,9% all'87%.

Parte II:
Assestamento 2019
(A.S. 1388)

1. L'ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DELLO STATO

1.1. Funzione dell'assestamento del bilancio dello Stato

L'istituto dell'assestamento di bilancio dello Stato è previsto per consentire un aggiornamento, a metà esercizio, degli stanziamenti del bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto al 31 dicembre precedente.

Sotto questo profilo, il disegno di legge di assestamento si connette funzionalmente con il rendiconto del bilancio relativo all'esercizio precedente: l'entità dei residui, attivi e passivi, sussistenti all'inizio dell'esercizio finanziario, che al momento dell'elaborazione e approvazione del bilancio di previsione è stimabile solo in misura approssimativa, viene, infatti, definita in assestamento sulla base delle risultanze del rendiconto.

Con il disegno di legge di assestamento le previsioni di bilancio formulate a legislazione vigente sono adeguate in relazione:

a) per quanto riguarda **le entrate**, all'eventuale **revisione delle stime del gettito**;

Poiché esse sono il frutto di una valutazione di carattere tecnico, eventuali modifiche possono essere determinate dall'evoluzione della base imponibile e dagli effetti derivanti dall'applicazione della normativa vigente.

b) per quanto riguarda le **spese aventi carattere discrezionale**, ad **esigenze sopravvenute**;

c) per quanto riguarda la determinazione delle **autorizzazioni di pagamento**, in termini di cassa, alla **consistenza dei residui accertati in sede di rendiconto** dell'esercizio precedente.

La disciplina dell'istituto dell'assestamento del bilancio dello Stato è contenuta all'articolo 33 della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), che ne prevede la presentazione entro il mese di giugno di ciascun anno.

Il disegno di legge di assestamento riflette la struttura del bilancio dello Stato, organizzato in missioni e programmi, che costituiscono le unità di voto ed è predisposto nell'ambito del quadro normativo definito dalla legge di contabilità, come modificata dalla legge n. 163/2016 e dai D.Lgs n. 90 e n. 93 del 2016⁵³.

⁵³ Le modifiche – che, si rammenta, non hanno modificato la natura del provvedimento di assestamento che, a differenza della legge di bilancio, **rimane una legge formale, costituita dalla sezione II della legge di bilancio**, che contiene le sole variazioni connesse alla

Come nella legge di bilancio, anche in sede di assestamento possono essere modificati gli stanziamenti di spese predeterminate per legge, in virtù della c.d. **flessibilità di bilancio**, fermo restando il divieto di utilizzare stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (art. 33, co. 3).

I **margini di flessibilità** in sede di assestamento sono stati **ampliati** dal D.Lgs. n. 90/2016 e dall'articolo 5 della legge n. 163/2016, di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, che ha riformulato il comma 3 dell'art. 33 della legge di contabilità prevedendo che con il ddl di assestamento possano essere proposte **variazioni compensative** tra le dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, limitatamente all'anno in corso, anche tra **unità di voto diverse** (laddove essa era originariamente limitata soltanto nell'ambito dei programmi di una medesima missione⁵⁴), ferma restando, anche in assestamento, la preclusione all'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

Si ricorda, infine, che la legge n. 163/2016 ha previsto che anche il disegno di legge di assestamento sia corredato da una **relazione tecnica**, in analogia con quanto previsto per il disegno di legge di bilancio, in cui si dà conto della coerenza del valore del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici gli obiettivi programmatici definiti in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo indicati nei documenti di programmazione. Tale relazione è **aggiornata** all'atto del passaggio del provvedimento tra i due rami del Parlamento (**nuovo comma 4-septies** dell'articolo 33).

legislazione vigente e alla rimodulazione delle spese nei limiti consentiti dalla citata legge n.196 – hanno riguardato, essenzialmente, la messa a regime dei margini di flessibilità concessi alle Amministrazioni in fase di formulazione delle proposte di assestamento, che risultano più ampi di quanto previsto dalla normativa previgente; la previsione del rispetto di un vincolo sul saldo del bilancio di cassa programmatico che si aggiunge a quello di competenza e la presentazione di una relazione tecnica che illustra, tenendo conto delle variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento, la coerenza del valore del saldo netto da finanziare o da impiegare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, secondo lo schema già impiegato ai fini della relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge di bilancio.

⁵⁴ Si ricorda che già con il D.Lgs. n. 90/2016, recante completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, attuativo della delega di cui all'articolo 40, comma 1, della legge n. 196/2009, la possibilità di effettuare variazioni compensative in sede di assestamento era stata ampliata tra programmi anche di missioni diverse.

1.2. Il contenuto del disegno di legge di assestamento

Il disegno di legge in esame si compone di 2 articoli che intervengono su alcune disposizioni della legge di bilancio per il 2019 ([legge 30 dicembre 2018, n. 145](#)).

▪ **Articolo 1** ***(Disposizioni generali)***

1. Nello stato di previsione dell'entrata e negli stati di previsione dei Ministeri, approvati con la legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono introdotte, per l'anno finanziario 2019, le variazioni di cui alle annesse tabelle.

L'articolo determina sotto il profilo giuridico gli effetti che sono propri dell'assestamento, introducendo nella legge di bilancio per l'anno 2019 le occorrenti variazioni degli stanziamenti degli stati di previsione esposte nelle tabelle annesse al disegno di legge. Si fa rinvio ai paragrafi che precedono per l'illustrazione delle più significative novità introdotte con l'assestamento.

▪ **Articolo 2** ***(Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative)***

1. All'articolo 3, comma 5, della legge 30 dicembre 2018, n.145, le parole: «900 milioni di euro», «1.500 milioni di euro», «2.000 milioni di euro», «398,5 milioni di euro» e «6.500 milioni di euro» sono sostituite, rispettivamente, dalle seguenti: «770 milioni di euro», «1.450 milioni di euro», «1.850 milioni di euro», «278,5 milioni di euro» e «6.000 milioni di euro».

L'articolo dispone la riduzione degli importi dei fondi previsti dagli articoli 26, 27, 28 e 29 della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196 del 2009) rispetto a quanto stabilito dall'articolo 3, comma 5, della legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 2018).

In particolare si tratta dei seguenti fondi:

- Fondo di riserva per le spese obbligatorie (articolo 26 della legge di contabilità e finanza pubblica), il cui importo viene ridotto di 130 milioni di euro;
- Fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale (articolo 27), ridotti di 50 milioni di euro;

- Fondo di riserva per le spese impreviste (articolo 28), ridotto di 150 milioni;
- Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa (articolo 29), ridotto di 500 milioni.

I citati fondi sono inseriti nel programma «Fondi di riserva e speciali», nell'ambito della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del MEF.

In base alla legge di contabilità e finanza pubblica, le dotazioni dei citati fondi sono determinate annualmente, con apposito articolo, dalla legge di bilancio.

2. LE VARIAZIONI DI COMPETENZA DEL BILANCIO DELLO STATO 2019 RISULTANTI DAL DDL DI ASSESTAMENTO

La relazione al disegno di legge di assestamento per il 2019 ([A.S. 1388](#)) evidenzia, in termini di competenza, un **miglioramento** del **saldo netto da finanziare** rispetto alle previsioni iniziali di bilancio, che si attesta ad un valore di **-58,9 miliardi** rispetto ad una previsione iniziale di -59,4 miliardi.

BILANCIO 2019 – PREVISIONI ASSESTATE - COMPETENZA ([A.S. 1388](#))

(milioni di euro)

	Rendiconto 2018 (*)	Previsioni iniziali 2019	Variazioni per atto amministrativo	Variazioni proposte ddl assestamento	Previsioni asstate 2019
ENTRATE					
ENTRATE FINALI:	591.612	578.638	790	-1.022	578.406
- Entrate tributarie	501.300	513.21	-12	-6.716	506.484
- Entrate extratributarie	88.111	63.167	802	5.594	69.563
- Alienazione e ammortamento	2.200	2.259	0	100	2.359
SPESE					
SPESE FINALI:	611.597	637.991	2.273	-2.941	637.323
- Spese correnti netto interessi	492.784	509.389	1.704	-1.441	509.652
- Interessi	69.185	78.898	0	-959	77.939
- Spese conto capitale	49.628	49.704	569	-541	49.732
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-19.986	-59.352	-1.483	1.919	-58.917

(*) I dati di rendiconto sono riferiti alla gestione.

Il **miglioramento** di **435 milioni** di euro del saldo netto da finanziare (corrispondente alla differenza tra entrate finali e spese finali) rispetto alle previsioni iniziali è dovuto **essenzialmente** all'effetto positivo per **1,92 miliardi di euro** derivante dalle variazioni **proposte** con il disegno di legge di assestamento in esame, in buona parte compensato per **-1,48 miliardi** dalle variazioni **per atto amministrativo**.

Anche gli altri saldi evidenziano un andamento positivo: il **risparmio pubblico** (dato dalla differenza tra entrate correnti e spese correnti al lordo degli interessi) registra un **miglioramento** di 364 milioni rispetto alla previsione iniziale. I dati relativi al **ricorso al mercato** (pari alla differenza tra le entrate finali e il totale delle spese, queste ultime date dalla somma delle spese finali e del rimborso prestiti) evidenziano un impatto **positivo** sul saldo, per complessivi 5,3 miliardi, passando da circa -290,9 miliardi di euro a circa -285,6 miliardi.

Come esplicitato nella relazione illustrativa (A.S. 1388), le variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento risultano coerenti con i livelli programmatici di saldo netto programmatico fissati con la legge di bilancio e, nel complesso, riflettono in larga parte l'adeguamento degli stanziamenti di bilancio alle stime già formulate con il DEF 2019. Per altra parte, le maggiori spese trovano corrispondente compensazione in un aumento delle entrate o nella riduzione di altre voci di spesa. Per approfondimenti sul punto, **si rinvia** al successivo § 5 del presente dossier relativo all'**analisi della relazione tecnica**.

Come risulta evidente dalla tabella, il **miglioramento del saldo netto da finanziare** che si determina nelle previsioni assestate, in termini di competenza, rispetto alle previsioni iniziali è dovuto essenzialmente ad un **decremento delle spese finali** per 668 milioni di euro (che passano da 637.991 a 637.323 milioni di euro), parzialmente compensato da una **riduzione delle entrate finali** di 232 milioni di euro (che scendono, con il ddl di assestamento, da 578.638 a 578.406 milioni di euro).

Il miglioramento del dato assestato del saldo netto deriva **dall'effetto congiunto** delle **variazioni per atto amministrativo** adottate nel periodo compreso tra il 1° gennaio e 31 maggio dell'anno in corso che, in realtà, determinano un **peggioramento** del saldo netto da finanziare di quasi **1,5 miliardi** in termini di competenza, connesso principalmente all'incremento delle spese finali (+2,3 miliardi), e delle variazioni **proposte** con il disegno di legge di **assestamento** in esame, che invece determinano un **miglioramento** del saldo netto pari a **1,9 miliardi** in termini di competenza rispetto al saldo risultante dalla legge di bilancio, derivante da una proposta di riduzione delle spese finali (-2,9 miliardi) parzialmente compensata da una proposta di diminuzione delle entrate finali (-1 miliardo).

In particolare, nel complesso:

- **la diminuzione delle entrate di complessivi 232 milioni di euro** è dovuta alle variazioni **proposte dal disegno di legge** di assestamento, per **1 miliardo**, compensata dall'aumento di 790 milioni dovuto alle variazioni per atto amministrativo. La riduzione di un miliardo deriva da una diminuzione delle **entrate tributarie (-6,72 miliardi)**, per lo più determinata dall'adeguamento della stima al quadro più aggiornato del DEF 2019, compensata in parte dall'andamento di segno opposto di quelle **extra-tributarie (+5,6 miliardi)**, spiegati secondo la relazione illustrativa dai maggiori utili di gestione della Banca d'Italia (che ammontano a 4,3 miliardi, di cui 2,6 già inclusi nelle previsione del

DEF) e dai **dividendi**, maggiori rispetto alle previsioni, che saranno **versati dalle società pubbliche** (valutati in 1,9 miliardi, di cui 485 milioni già inclusi nelle previsioni del DEF);

- **la riduzione complessiva delle spese finali** rispetto alle previsioni di bilancio, di 668 milioni, è dovuta principalmente alla **proposta di assestamento (-2,9 miliardi)**, parzialmente compensata dalle **variazioni per atto amministrativo (+2,3 miliardi)**. Sulla proposta di assestamento la riduzione della **spesa per interessi** incide per quasi **1 miliardo**, la riduzione di spese correnti per **1,4 miliardi** e quella delle spese in conto capitale per oltre **mezzo miliardo**.

Le **proposte** di variazioni formulate con il disegno di legge di assestamento in esame *sono analizzate nel § 2.2 seguente*, distintamente per le entrate e per le spese.

2.1. Le variazioni per atto amministrativo

Per quanto riguarda le **variazioni per atto amministrativo**, esse determinano un **peggioramento** del saldo netto da finanziare di quasi **1,5 miliardi** in termini di competenza, derivante soprattutto da un incremento delle spese finali (+2,3 miliardi)⁵⁵, che la Relazione illustrativa qualifica come “temporaneo”.

In merito, infatti, la Relazione illustrativa – che descrive e riepiloga nella Tabella 2 le variazioni per atto amministrativo – precisa che l’effetto complessivo di tali variazioni determina un temporaneo **aumento del saldo netto da finanziare** (di 1.483 milioni) che risulta determinato principalmente dalle operazioni di **riassegnazione di entrate** versate al bilancio nell’ultimo bimestre del 2018 (che incidono per **circa 1,2 miliardi**), connesse quasi interamente al versamento all’entrata delle somme relative alle competenze accessorie del personale statale e riassegnate nel 2019 ai sensi della normativa sul cedolino unico. Tale incremento del saldo sarà tuttavia

⁵⁵ Le **variazioni** disposte con **atto amministrativo** nel periodo gennaio-maggio derivano dall’applicazione di **provvedimenti legislativi** intervenuti successivamente all’approvazione del bilancio (per le quali il Ministro dell’economia è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le conseguenti variazioni), oppure dall’applicazione di **procedure** previste dalla normativa contabile. La maggior parte delle variazioni non ha effetto sui saldi (**variazioni compensative**) perché si tratta o dello spostamento di somme tra capitoli di spesa, oppure di modifiche della stessa entità ma di segno contrario dell’entrata e della spesa. Hanno invece natura **non compensativa**, e incidono quindi sui saldi di bilancio, le variazioni dovute, principalmente a riassegnazioni ai capitoli di spesa di somme affluite in entrata.

riassorbito negli ultimi mesi dell'esercizio in corso, quando saranno disposti i versamenti all'entrata delle competenze accessorie non erogate nel corso dell'esercizio 2019, ai sensi della normativa sul cedolino unico.

Con riferimento alle **entrate**, si registra un incremento di **790 milioni** di euro, relativo, in particolare, alle entrate **extratributarie**, per 802 milioni di euro, principalmente in relazione alle variazioni contabili apportate in applicazione del D.L. n. 119/2018, mentre le entrate tributarie si riducono di 12 milioni.

Con riferimento alla **spesa**, le variazioni per atto amministrativo determinano un **aumento** degli stanziamenti finali di bilancio nella misura di **2,3 miliardi** di euro.

Tra le categorie economiche, per la spesa **corrente**, l'incremento (1,7 miliardi di euro) è determinato principalmente dalle variazioni che hanno interessato i **redditi da lavoro dipendente** (+1.136 milioni). Si segnalano anche i **trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche** (+6.789 milioni), su cui incide in misura rilevante (5,9 miliardi) l'attuazione del D.L. n. 4/2019 che ha istituito il Fondo per il **reddito di cittadinanza**. Contribuiscono, inoltre, l'assegnazione delle somme per l'erogazione del **bonus bebè** per circa 200 milioni, la reiscrizione dei residui passivi di parte corrente a favore del Fondo Sanitario Nazionale per 290 milioni e il riparto, a favore dei Comuni, del Fondo per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum, per 165 milioni.

Relativamente ai **consumi intermedi** (+158 milioni), l'incremento deriva dalle riassegnazioni di entrate (100 milioni) delle somme destinate all'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a. per le spese sostenute per la produzione e spedizione delle carte valori in formato elettronico (80 milioni).

In negativo, si segnala che la variazione delle “**Altre uscite correnti**” (-6.486 milioni) è dovuta principalmente all'utilizzo, per 5.894 milioni, del Fondo per il reddito di cittadinanza (istituito dalla legge di bilancio per il 2019) disposto con il D.L. n. 4 del 2019 per il finanziamento dei relativi interventi. Incide, inoltre, il riparto del Fondo per la reiscrizione dei residui passivi perenti di parte corrente per 317 milioni e del “Fondo da ripartire per fronteggiare le spese derivanti dalle elezioni politiche, amministrative, del Parlamento europeo e dall'attuazione dei referendum” per 272 milioni.

Nell'ambito della spesa in **conto capitale** (+569 milioni) l'incremento riguarda principalmente gli investimenti fissi lordi (601 milioni), i contributi agli investimenti ad Amministrazioni Pubbliche (540 milioni) e i contributi agli investimenti ad imprese (358 milioni), in conseguenza principalmente del riparto (per complessivi 1.420 milioni) del Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese di cui all'art. 1, c. 1072 della Legge n. 205 del 2017.

2.2. Le proposte di variazioni del ddl di assestamento

In termini di competenza, le **variazioni proposte** dal disegno di legge di assestamento determinano una **riduzione** del **saldo** netto da finanziare pari a **1.919 milioni** rispetto al saldo risultante dalla legge di bilancio, dovuta ad una proposta di **riduzione delle spese finali** (-2.941 milioni), compensata

in parte da una **diminuzione delle entrate finali** (-1.022 milioni), come esposto nella Tabella precedente.

Si sottolinea che **le variazioni proposte** con il disegno di legge di assestamento sono volte ad ottenere un **miglioramento netto** del valore **dell'indebitamento netto** delle pubbliche amministrazioni **di circa 5,6 miliardi**, secondo quanto stimato nella Relazione tecnica che accompagna il ddl in esame (*cfr.* al riguardo quanto approfondito nel successivo § 5), in linea con quanto convenuto dal Governo italiano nell'ambito della **negoziatura avviata con la Commissione europea** in merito al rispetto della regola del debito pubblico del Patto di stabilità e crescita per l'anno 2018.

In particolare, le proposte di variazioni delle **entrate** del provvedimento di assestamento (sebbene negative in termini di saldo netto da finanziare per -1.022 milioni) determinano un **miglioramento dell'indebitamento netto** di complessivi **4.965 milioni** di euro, derivante interamente dall'aumento delle entrate risultante dal **monitoraggio degli introiti** (non incidono, infatti, sull'indebitamento netto le riduzioni di entrate per l'adeguamento alle nuove stime del DEF 2019, in quanto già scontate nelle previsioni tendenziali).

Le proposte di riduzione delle **spese** (-2.941 milioni in termini di saldo netto da finanziare) determinano un **miglioramento dell'indebitamento netto** di **626 milioni** di euro. Anche per le spese si sottolinea che le riduzioni degli stanziamenti di spesa proposte con il ddl di assestamento afferenti agli accantonamenti indisponibili costituiti dalla legge di bilancio 2019 (comma 1117, legge n. 145/2018), per circa 2 miliardi di euro, non hanno effetti sull'indebitamento netto in quanto già scontati nelle previsioni tendenziali del DEF 2019 (*per approfondimenti, si rinvia ai successivi §*).

In relazione alla correzione complessiva dei saldi di finanza pubblica, la Relazione tecnica precisa inoltre che ulteriori **0,5 miliardi di euro di riduzione dell'indebitamento netto** derivano dai maggiori introiti delle c.d. “**Aste CO2**” e dalle maggiori entrate per **flussi con la UE**. Si tratta di misure i cui effetti finanziari non incidono tuttavia sul disegno di legge di assestamento in esame, in quanto agiscono al di fuori dal perimetro del bilancio dello Stato.

Si ricorda, infine, che è all'esame del Senato il **D.L. n. 61/2019** che, insieme al disegno di legge di assestamento in esame, completa l'insieme delle misure adottate nell'ambito della negoziazione avviata dal Governo italiano con la Commissione europea in merito al rispetto della regola del

debito pubblico del Patto di stabilità e crescita per l'anno 2018, per ulteriori **1,5 miliardi** di risparmi.

Nell'ambito della **negoziazione** avviata dal Governo italiano con la Commissione europea in merito al rispetto della regola del debito pubblico del Patto di stabilità e crescita per l'anno 2018, il Governo italiano ha proposto, in una lettera trasmessa alla Commissione europea il 2 luglio 2019, di adottare con la **legge di assestamento del 2019** una serie di misure che comporteranno una **correzione del saldo di bilancio pari a 7,6 miliardi di euro (0,42% del PIL)** in termini nominali, corrispondente a 8,2 miliardi di euro (0,45% del PIL) in termini strutturali. Ciò contribuirà all'osservanza del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita del 2019.

Si tratta, in particolare, di maggior gettito rispetto alle previsioni per circa 6,2 miliardi di euro, dovuto a maggiori entrate fiscali per 2,9 miliardi di euro, maggiori contributi per 0,6 miliardi di euro, e ad altre entrate relative a maggiori dividendi dalla Banca d'Italia e dalla Cassa Depositi e Prestiti per 2,7 miliardi di euro.

Alla correzione di bilancio **contribuiscono inoltre i risparmi attesi nel 2019** dal minor utilizzo delle risorse iscritte in bilancio per l'attuazione delle disposizioni relative all'introduzione del **reddito di cittadinanza e al trattamento di pensione anticipata "quota 100"**. A salvaguardia dell'effettivo realizzo di tali risparmi per un importo almeno pari a **1,5 miliardi** di euro nel 2019, con il **decreto-legge n. 61/2019** il Governo ha disposto l'accantonamento di un corrispondente importo delle dotazioni di bilancio in termini di competenza e cassa indicate nell'Allegato 1 al decreto medesimo.

L'assestamento di bilancio e le disposizioni contenute nel D.L. n. 61/2019 assicurano che le maggiori entrate e le minori spese realizzate finora siano impiegate per la riduzione dell'indebitamento netto e del debito pubblico e che non siano destinate ad altre misure nel corso del 2019.

Per effetto di tali misure, **l'indebitamento netto nominale per il 2019 è stimato pari al 2,04% del PIL**, in riduzione rispetto al 2,5% previsto in primavera dalla Commissione europea, consentendo pertanto il rispetto dell'obiettivo contenuto nella legge di bilancio 2019 nonostante il peggioramento delle prospettive di crescita registrato finora. Con la comunicazione al Consiglio dell'UE del 3 luglio 2019, la Commissione europea ha concluso che le misure che il Governo italiano propone di adottare per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica sono **sufficienti a impedire**, in questa fase, **l'avvio di una procedura per mancata osservanza della regola del debito pubblico del 2018**.

Le proposte di variazioni delle entrate

Per quanto concerne le **entrate finali**, la tabella evidenzia come il disegno di legge di assestamento reca una **proposta di riduzione per 1.022 milioni di euro** rispetto alle previsioni formulate con la legge di bilancio.

La Relazione illustrativa al disegno di legge di assestamento specifica che le **variazioni** alle entrate del bilancio dello Stato disposte con il provvedimento di assestamento in esame sono state elaborate per **tenere**

conto del quadro macroeconomico definito nel Documento di economia e finanza (DEF) di aprile 2019, assunto a base per l'aggiornamento delle stime per l'anno 2019, nonché degli **andamenti effettivi del gettito** registrati a tutto maggio dell'esercizio in corso.

Dal **monitoraggio** emerge, in particolare, un **miglioramento delle entrate finali** tale da **compensare**, in larga parte, la **contrazione** scontata nelle stime dello scorso aprile, derivante dal nuovo quadro macroeconomico.

Secondo le informazioni fornite nella Relazione illustrativa al disegno di legge di assestamento, per la **variazione** complessiva delle entrate si evidenzia che:

- **6.716 milioni** di euro riguardano la **riduzione delle entrate tributarie**, determinata, da un lato, dall'adeguamento in riduzione per **9.191 milioni** della stima al quadro più aggiornato del DEF 2019 e, dall'altro lato, dall'andamento più favorevole per **2.475 milioni** registrato nei primi mesi dell'anno. In termini di composizione, la variazione totale si distribuisce sostanzialmente in egual misura tra imposte dirette e imposte indirette. Per le **imposte dirette**, la riduzione complessiva è di 3.713 milioni, di cui 5.413 milioni già considerati nelle stime dei tendenziali di finanza pubblica. Quanto alle **imposte indirette**, la flessione complessiva è di 3.000 milioni, per lo più ascrivibile all'adeguamento al quadro di previsione del DEF, solo in parte mitigata dall'andamento più favorevole atteso sulla base dei risultati già conseguiti, in particolare, per i proventi del gioco del lotto (per 475 milioni), al lordo delle maggiori spese per gli aggi da corrispondere ai concessionari del gioco e per il pagamento delle relative vincite (per 270 milioni), nonché per il gettito Iva;
- **5.594 milioni** di euro si riferiscono invece **all'incremento delle entrate extra-tributarie**, spiegato in larga parte dai maggiori utili di gestione della Banca d'Italia già versati allo Stato per l'importo complessivo di 5.710 milioni, di cui 1.710 milioni quali maggiori entrate rispetto alle previsioni del DEF. Ulteriori 1.915 milioni di euro riguardano le maggiori entrate per i **dividendi** che saranno versati dalle società pubbliche, di cui 1.430 non previsti nelle stime del DEF;
- **100 milioni** di euro riguardano le entrate da alienazione, ammortamento e riscossione di crediti. Di questi, 12 milioni sono dovuti all'aggiornamento alle dinamiche tendenziali recepite nel documento

programmatico di aprile e, per la restante quota, sono dovuti alla variazione delle entrate per l'ammortamento dei beni immobili, non scontata nel DEF ma i cui effetti non rilevano in termini di indebitamento netto.

VARIAZIONE ENTRATE 2019

(milioni di euro)

	Previsioni iniziali	Variazioni atti amministrativi	Variazioni proposte ddl assestamento			Totale variazioni
			Allineamento al DEF 2019	Monitoraggio	Tot. variazioni assestamento	
Entrate tributarie	513.212	-12	-9.191	2475	-6.716	-6.728
Dirette	270.523	-6	-5.413	1.700	-3.713	-3.719
Indirette	242.689	-6	-3.778	775	-3.003	-3.009
Entrate extratributarie	63.167	802	3.105	2.490	5.594	6.397
Utili gestioni BI	1.400	0	2.600	1.710	4.310	4.310
Dividendi	1.315	0	485	1.430	1.915	1.915

L'andamento delle entrate tributarie nella prima parte del 2019

Il [Bollettino delle entrate tributarie](#) gennaio-maggio 2019 del Dipartimento delle finanze evidenzia come nei primi cinque mesi del 2019 le entrate tributarie erariali, accertate in base al criterio della competenza giuridica, ammontano a 165.031 milioni di euro, in crescita rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso (+2.089 milioni di euro, pari a +1,3 per cento).

Le **imposte dirette** risultano pari a 83.633 milioni di euro (+308 milioni di euro pari a +0,4 per cento). Rispetto all'analogo periodo del 2018, tra le **imposte dirette** cresce l'introito dell'IRPEF del 2,8% (+2.118 milioni di euro). L'IRES è invece risultata pari a 1.519 m milioni di euro (-251 milioni di euro, pari a -14,2%).

Il gettito delle **imposte indirette** ammonta a 81.398 milioni di euro, con un aumento del 2,2 per cento (+1.781 milioni di euro) rispetto allo stesso periodo del 2018. Si confermano in aumento le entrate dell'IVA (49.622 milioni) che crescono di 1.916 milioni di euro (+4 per cento), per effetto dell'andamento positivo della componente relativa agli scambi interni (+1.924 milioni di euro, pari a +4,6%) di cui 4.718 milioni di euro (+94 milioni di euro, pari a +2,0%) dai versamenti delle P.A. a titolo di split payment (L. n. 190/2014).

▪ Le proposte di variazioni delle spese

Per quanto concerne le **spese finali**, le variazioni **proposte** dal provvedimento determinano una **riduzione di 2.941 milioni di euro**.

Tale riduzione interessa le **spese correnti**, che **diminuiscono di 1.441 milioni** di euro (al netto degli interessi) e di quasi 1 miliardo per la parte

relativa agli interessi, ma anche le **spese in conto capitale**, che si riducono di **541 milioni**.

La Relazione illustrativa chiarisce che **concorrono** alla riduzione complessiva della spesa le riduzioni disposte in relazione agli **accantonamenti operati con la legge di bilancio 2019** (ai sensi dell'articolo 1, commi 1117-1120, legge n. 145/2018), disposti per **garantire il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica**.

Si ricorda che con i commi citati è stato disposto l'**accantonamento di una serie di voci di spesa** (indicate in apposito Allegato), in termini di competenza e di cassa, per un ammontare complessivo di **2 miliardi di euro nel 2019**. Le norme prevedevano la facoltà di disporre **rimodulazioni** su tali accantonamenti, facoltà che è stata esercitata con il [D.M. economia del 23 maggio 2019, n. 111962](#).

Entro il mese di luglio 2019 era previsto un **monitoraggio** degli andamenti tendenziali di finanza pubblica, in base al quale, nel caso di **scostamenti o rischi di scostamenti rilevanti** per l'esercizio finanziario 2019 rispetto agli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il 2019, con delibera del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze, **gli accantonamenti sarebbero stati confermati per il 2019 o resi disponibili**.

Il **DEF 2019** presentato lo scorso aprile indicava una stima per l'indebitamento netto per il 2019 al 2,4 per cento, superiore di 0,4 punti percentuali all'obiettivo programmatico fissato dai precedenti documenti di programmazione, indicando quindi la **necessità di rendere indisponibili gli accantonamenti** in questione.

Con la **delibera del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2019** sono stati pertanto **confermati per l'anno 2019 gli accantonamenti** del bilancio dello Stato disposti con la legge di bilancio per il 2019, come rimodulati dal [D.M. n. 111962](#).

A fronte di tale conferma, il **ddl di assestamento in esame** – che, secondo quanto riportato nella Relazione illustrativa ha effettuato **ulteriori rimodulazioni degli accantonamenti**, con riferimento ad alcune specifiche appostazioni di bilancio, quali gli stanziamenti del Fondo per le politiche sociali (40 milioni), diritto allo studio (30 milioni), funzionamento università (40 milioni) e alta tecnologia (50 milioni) e, per 300 milioni, per il finanziamento del trasporto pubblico locale - **dispone le relative riduzioni degli stanziamenti** di competenza e di cassa, da cui deriva il corrispondente miglioramento del saldo netto da finanziare.

Si segnala al riguardo che le riduzioni degli stanziamenti di bilancio proposte con il ddl di assestamento per circa 2 miliardi di euro afferenti agli accantonamenti indisponibili costituiti dalla legge di bilancio 2019 non hanno effetti aggiuntivi sull'indebitamento netto in quanto già scontati nelle previsioni tendenziali del DEF 2019.

Le **proposte di riduzione** della **spesa corrente primaria** sono connesse principalmente alle seguenti categorie economiche di spesa (come riportate nella tabella successiva):

- riduzione dei **trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (-1.925 milioni)**, dovuta in particolare alla riduzione di quelli alle regioni (-1.157 milioni) e dei trasferimenti correnti a enti di previdenza (-863 milioni), di cui trasferimenti per anticipazioni di bilancio in favore dell'INPS per 880 milioni di euro;
- riduzione degli stanziamenti per trasferimenti alle **imprese (-1 miliardo)**, in relazione ai minori crediti d'imposta a favore degli enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate iscritte in bilancio;
- diminuzione di **900 milioni** di euro delle **risorse proprie UE**, in relazione all'adeguamento delle esigenze per il finanziamento dell'Unione a titolo di risorse proprie basate sul reddito nazionale lordo e sull'IVA (-200 milioni).

La riduzione della spesa per **interessi passivi**, già parzialmente considerata nelle previsioni tendenziali del DEF, è legata per 1,4 miliardi alle minori esigenze per interessi sui conti correnti di tesoreria e per 400 milioni alle minori esigenze relative al pagamento di interessi sui titoli del debito pubblico. Tali riduzioni sono in parte compensate dall'aumento degli interessi sui buoni postali fruttiferi, per quasi 800 milioni di euro.

Tali riduzioni sono parzialmente compensate **dall'incremento** di altre categorie di spesa, quali:

- le **poste correttive e compensative**, che incrementano per **1.674 milioni**, dovuti per 1,5 miliardi all'adeguamento degli stanziamenti per le compensazioni di imposte, e per 200 milioni all'adeguamento delle spese per le vincite del gioco del lotto;
- **i trasferimenti a famiglie** e istituzioni sociali private (+332 milioni), attribuibile per 105 milioni all'integrazione dei finanziamenti degli istituti di **patronato** e di assistenza sociale (al fine di adeguare lo stanziamento all'effettivo importo dei contributi versati all'entrata del bilancio statale dagli enti previdenziali nel 2018), per 115 milioni all'adeguamento degli stanziamenti di bilancio per la quota **dell'otto per mille IRPEF** devoluta alle Confessioni religiose, in relazione alle scelte dei contribuenti, e per 100 milioni agli stanziamenti per la **card dei diciottenni**.

Per quanto concerne le proposte di aumento per le **spese in conto capitale** (in **riduzione** complessiva di oltre mezzo miliardo di euro), si segnalano:

- l'aumento dei **contributi agli investimenti alle amministrazioni centrali** per 0,5 miliardi di euro, determinato dagli stanziamenti del **Fondo sviluppo e coesione**;
- la riduzione dei **contributi agli investimenti ad imprese** (+110 milioni) e degli investimenti fissi lordi, in entrambi i casi riconducibili in larga parte ai tagli disposti a fronte degli accantonamenti della legge di bilancio;
- la riduzione degli **altri trasferimenti in conto capitale** (-626 milioni) per effetto delle riduzioni degli accantonamenti disposti con la legge di bilancio 2019.

La tavola che segue illustra le **proposte di variazione** del disegno di legge di assestamento delle spese finali del bilancio dello Stato **per categorie economiche** rispetto al dato iniziale di bilancio 2019.

SPESE FINALI DEL BILANCIO DELLO STATO PER CATEGORIE ([A.S. 1388](#))
(competenza - valori in milioni di euro)

CATEGORIE	Bilancio 2019	Atti ammin.	Proposta ddl	Dato assestato	Diff % Ass/Bil
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	93.480	1.136	-132	94.483	1,1
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.985	80	2	5.067	1,6
CONSUMI INTERMEDI	12.872	158	56	13.086	1,7
TRASFERIMENTI CORRENTI AD A.P.	261.762	6.789	-1.925	266.627	1,9
DI CUI: AMMINISTRAZIONI CENTRALI	10.382	237	56	10.675	2,8
AMMINISTRAZIONI LOCALI	129.985	469	-1.118	129.336	-0,5
- regioni	110.907	271	-1.157	110.020	-0,8
- comuni	10.777	193	40	11.010	2,2
- altre	8.301	5	-1	8.306	0,1
ENTI DI PREVIDENZA E ASSIST. SOCIALE	121.395	6.084	-863	126.616	4,3
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	15.304	16	332	15.652	2,3
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	10.043	2	-1.001	9.044	-9,9
TRASFERIMENTI ALL'ESTERO	1.567	16	0	1.583	1,0
RISORSE PROPRIE UE	18.335	0	-200	18.135	-1,1
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	78.898	0	-959	77.939	-1,2
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	71.533	-7	1.674	73.200	2,3
AMMORTAMENTI	1.105	0	88	1.193	8,0
ALTRE USCITE CORRENTI	18.403	-6.486	-335	11.582	-37,1
TOTALE SPESE CORRENTI	588.287	1.704	-2.400	587.591	-0,1

CATEGORIE	Bilancio 2019	Atti ammin.	Proposta ddl	Dato assestato	Diff % Ass/Bil
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI TERRENI	5.275	601	-169	5.707	8,2
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD A.P.	20.091	540	499	21.131	5,2
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	9.565	358	-110	9.813	2,6
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	261	-16	-32	213	-18,4
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	465	0	-102	363	-21,9
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	10.795	-1.221	-626	8.948	-17,1
ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	3.251	306	- 1	3.556	9,4
TOTALE SPESE CONTO CAPITALE	49.704	569	-541	49.732	0,1
TOTALE SPESE FINALI	637.991	2.273	-2.941	637.323	-0,1

Con riferimento alle **missioni** del bilancio dello Stato, si segnalano le seguenti variazioni proposte dal ddl di assestamento:

- “Debito pubblico”, che si riduce (-4.689 milioni) in relazione all’adeguamento alle esigenze per gli interessi e per il rimborso dei titoli del debito pubblico;
- “Competitività e sviluppo delle imprese” (-1.581 milioni), per effetto della riduzione degli stanziamenti relativi ai crediti d’imposta a favore degli enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate iscritte in bilancio e delle riduzioni disposte a fronte degli accantonamenti stabiliti dalla legge di bilancio;
- “Relazioni finanziarie con le economie territoriali”, in diminuzione di 1.107 milioni, in particolare per una riduzione delle somme occorrenti per la regolazione contabile delle entrate erariali, relative anche ad anni precedenti, rimosse dalle Regioni a statuto speciale (Sicilia e Valle d’Aosta) e dalle province autonome di Trento e Bolzano;
- “Politiche previdenziali”, in diminuzione (-758 milioni) in relazione all’adeguamento all’effettivo fabbisogno dell’INPS;
- “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”, in riduzione per oltre un miliardo (-1.015 milioni), principalmente a causa della contrazione delle spese per gli interessi su conti di tesoreria;
- “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti” (+106 milioni), in conseguenza dell’adeguamento al gettito della quota dell’otto per mille dell’IRPEF devoluta alle confessioni religiose;
- “Sviluppo e riequilibrio territoriale”, per l’incremento di 500 milioni relativo al Fondo sviluppo e coesione;
- “Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri”, che registra un incremento di 60 milioni derivanti da un aumento delle risorse per l’8 per mille di competenza

dello Stato per interventi straordinari derivanti da un adeguamento ai dati forniti dall'Agenzia delle entrate sulle scelte dei contribuenti, nonché per spese di contenzioso e spese di funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- “Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici” (+67 milioni) principalmente per effetto degli incrementi per la card dei diciottenni;
- “Giovani e sport”, che registra un incremento pari a 60 milioni per i maggiori trasferimenti alle federazioni sportive.

*Per l'andamento delle spese complessive del bilancio per **missioni di spesa** si veda la **Tavola III in Appendice**.*

3. LE VARIAZIONI DI CASSA DEL BILANCIO DELLO STATO 2019 RISULTANTI DAL DDL DI ASSESTAMENTO

In termini di cassa, il disegno di legge di assestamento per il 2019 determina complessivamente un **miglioramento del saldo netto da finanziare di 1.929 milioni** di euro, derivante da una riduzione delle entrate finali per 232 milioni e da una variazione in diminuzione delle spese finali per 2.160 milioni.

Migliorano anche gli altri saldi: il saldo primario di 158 milioni di euro, il risparmio pubblico di 2.055 milioni e il ricorso al mercato di 6.586 milioni.

VARIAZIONI AL BILANCIO 2019 – CASSA ([A.S. 1388](#))

(milioni di euro)

	Rendiconto 2018 (*)	Previsioni iniziali 2019	Variazioni per atto amministrativo	Variazioni proposte ddl assestamento	Previsioni asestate 2019
ENTRATE					
ENTRATE FINALI:	545.711	536.168	790	-1.022	535.936
- Entrate tributarie	482.280	485.909	-12	-6.716	479.181
- Entrate extratributarie	61.312	48.044	802	5.594	54.441
- Alienazione e ammortamento	2.119	2.214	0	100	2.314
SPESE					
SPESE FINALI:	591.642	672.806	2.255	-4.415	670.645
- Spese correnti netto interessi	483.859	538.908	1.183	-1.799	538.292
- Interessi	69.182	79.899	53	-1.824	78.128
- Spese conto capitale	38.601	53.999	1.019	-792	54.225
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-45.932	-136.638	-1.465	3.393	-134.709
RISPARMIO PUBBLICO	-9.450	-84.853	-446	2.501	-82.798
SALDO PRIMARIO	23.250	-56.739	-1.411	1.569	-56.581
RICORSO AL MERCATO	-250.999	-368.146	-1.684	8.271	-361.560

(*) I dati di rendiconto sono riferiti alla gestione.

In particolare, il **saldo netto da finanziare** si attesta a -134,7 miliardi, con un **miglioramento di quasi 2 miliardi** rispetto alla previsione di bilancio, dovuti alle variazioni proposte dal disegno di legge di assestamenti (+3.393 milioni), in parte compensate dalle variazioni per atto amministrativo che incidono negativamente per 1,5 miliardi sul SNF.

La Relazione illustrativa osserva che per le dotazioni di cassa, le proposte di assestamento considerano, oltre alle variazioni proposte agli stanziamenti di competenza e alle esigenze legate all'operatività delle

amministrazioni, anche la consistenza effettiva dei residui passivi accertata nel rendiconto, rispetto a quella presunta in sede di disegno di legge di bilancio. Quest'ultima infatti può risultare differente da quella presunta al momento della formazione della previsione della legge di bilancio, poiché tale stima è formulata con riferimento a un esercizio non ancora concluso.

Per quanto concerne gli altri saldi, il **ricorso al mercato** (al lordo delle regolazioni debitorie) aumenta di 6,6 miliardi rispetto al bilancio di previsione, raggiungendo un valore pari a -361,6 miliardi; il **saldo primario**, partendo dal valore negativo di 56,7 miliardi, raggiunge l'importo di 56,6 miliardi.

Il **risparmio pubblico** migliora di oltre due miliardi, attestandosi nelle previsioni assestate a -82,8 miliardi di euro.

Per quanto concerne le **entrate finali**, l'analisi della tabella precedente procede in perfetta simmetria con quanto esposto per la competenza, e dunque si rinvia alle osservazioni espresse nel precedente *paragrafo 2.1*.

Riguardo le **spese finali**, le variazioni per atto amministrativo determinano un aumento delle spese di circa 2,3 miliardi, parzialmente compensato da una diminuzione delle spese finali dovute alle proposte del ddl di assestamento (-4,4 miliardi circa). Le spese in conto capitale aumentano, in complesso, in termini di dotazioni di cassa, di 226 milioni; le spese correnti al netto degli interessi aumentano di 616 milioni, mentre diminuiscono gli interessi (-1,8 miliardi circa).

4. L'ACCERTAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI

Nella definizione del bilancio di previsione, l'entità dei residui passivi viene stimata in modo presuntivo sulla base di un calcolo che fa riferimento alla massa spendibile e alle autorizzazioni di cassa risultanti dal bilancio dell'esercizio in corso a quel momento.

Solo con l'**assestamento** viene iscritta in bilancio la **consistenza effettiva dei residui al 1° gennaio** dell'esercizio in corso, quale è stata **accertata** sulla base delle risultanze del **Rendiconto** per l'esercizio precedente.

Pertanto, il disegno di legge di **assestamento per il 2019** registra l'**entità effettiva dei residui esistenti all'inizio dell'esercizio**, come **accertata** nel disegno di legge di approvazione del **Rendiconto** per l'esercizio 2018 ([A.S. 1387](#)).

Residui attivi

Con il provvedimento di assestamento si è provveduto ad aggiornare i residui attivi sulla base delle risultanze emerse al 31 dicembre 2018, a seguito della gestione conclusasi nell'esercizio di consuntivo. Nel complesso, le previsioni assestate quantificano un ammontare di residui finali attivi al 31 dicembre 2018 pari a **203.940 milioni** di euro, a fronte dei 245.604 milioni di residui inizialmente previsti.

Per le **entrate tributarie**, i residui sono stati quantificati pari a **99.831 milioni**, con una variazione in diminuzione di 30.754 milioni rispetto alle previsioni iniziali di 130.585 milioni. Per le **entrate extra-tributarie**, i residui ammontano a **103.421 milioni** di euro, con una variazione in diminuzione di 10.985 milioni rispetto alla previsione iniziale di 114.406 milioni.

Residui passivi

Con riferimento alla **spesa complessiva** - analizzata più approfonditamente nella precedente sezione del dossier relativa al Rendiconto dello Stato - l'ammontare dei **residui passivi** (ivi compresi, dunque, quelli relativi al rimborso prestiti, pari a 509 milioni) risultanti alla chiusura dell'esercizio 2018 è pari a **140.364 milioni**.

Con riferimento ai **residui delle spese finali**, in base al Rendiconto 2018 (Tabella n. 25 della Relazione al disegno di legge di Rendiconto), alla fine

dell'esercizio 2018 (31 dicembre), a seguito dei risultati di gestione⁵⁶, la consistenza dei residui passivi per le spese finali è risultata pari a **139.855 milioni** (al netto di 509 milioni relativi al rimborso prestiti), di cui:

- **71.971 milioni**, che residuano dalla gestione dei residui passivi provenienti dagli esercizi precedenti (**residui pregressi**);
- **67.884 milioni**, che derivano dalla gestione di competenza 2018 (residui di **nuova formazione**).

Dei suddetti residui passivi per le spese finali, si rileva che **circa il 59% del totale sono ascrivibili alle spese di parte corrente** (82.319 milioni) e il 41% a quelle di conto capitale (57.536 milioni).

Nel complesso, il conto dei residui al 31 dicembre 2018 espone **un aumento dei residui passivi**, rispetto all'esercizio precedente, di 2.425 milioni (passando da 137.430 milioni nel 2017 ai 139.855 milioni nel 2018, +1,8%).

L'aumento della consistenza dei residui finali nel 2018 è **imputabile** interamente ai residui di **conto capitale** (+7.317 milioni, circa +14,6%), mentre quelli di parte corrente si riducono di 4.892 (-5,6%).

RESIDUI PASSIVI

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Spese finali	95.926	108.203	92.964	73.347	83.650	112.792	109.691	134.074	137.430	139.855
Spese correnti	50.059	65.621	57.585	48.757	51.042	66.602	73.736	92.317	87.211	82.319
Spese c/capitale	45.867	42.582	35.380	24.590	32.608	46.190	35.955	41.757	50.219	57.536

La tabella evidenzia come l'andamento dei residui passivi delle spese finali manifesti negli anni 2009-2010 un andamento in crescita, dovuto essenzialmente all'incremento dei residui passivi di parte corrente, a fronte di un andamento opposto dei residui relativi alle spese in conto capitale, legata, in quegli anni, alla riduzione dei termini per la perenzione amministrativa per le spese in conto capitale (da sette a tre anni), disposta ai sensi dell'articolo 3, comma 36, della legge finanziaria per il 2008⁵⁷. Nei due anni successivi, la consistenza dei residui passivi sembrava aver invertito la tendenza, con una flessione che

⁵⁶ Per effetto delle perenzioni, delle variazioni in diminuzione, delle economie e dei pagamenti effettuati nel corso dell'anno.

⁵⁷ Si ricorda che a seguito delle modifiche apportate dall'art. 10, comma 8, D.L. 15 luglio 2011, n. 98 al regio decreto n. 2440/1923, già a partire dal 2011 i residui propri in conto capitale sono mantenuti in bilancio soltanto per due anni successivi all'esercizio in cui è stato iscritto il corrispondente stanziamento.

ha interessato sia i residui per le spese di parte corrente sia quelli per le spese in conto capitale. Tuttavia, a partire **dal 2013**, si denota nuovamente un **andamento in crescita** della consistenza dei residui passivi.

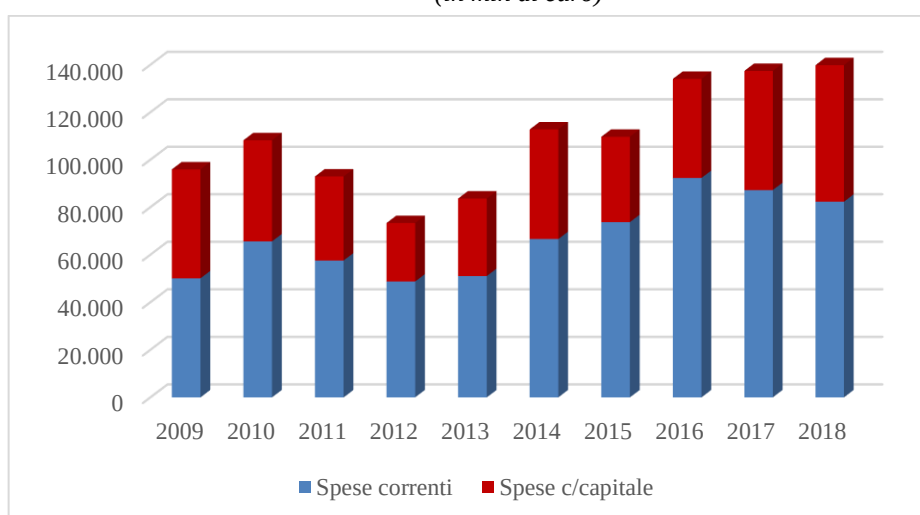
L'incremento registrato nel 2017, rispetto al 2016, riguarda tuttavia, solo la consistenza dei residui passivi di conto capitale (+20,3 per cento) mentre quelli di parte corrente si riducono (-5,5 per cento). Secondo la Relazione illustrativa al Rendiconto 2016, questo sensibile aumento è dovuto all'allungamento dei termini di conservazione in bilancio (da 2 a 3 anni) disposto dal D.Lgs. n. 93/2016, per i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche e per tutte le spese in conto capitale.

Nel 2018, come si è detto, l'incremento è riferito solo ai residui di conto capitale (+7.317 milioni), mentre quelli di parte corrente si riducono di 4.892 milioni.

Il grafico che segue mostra l'andamento della consistenza dei residui passivi per tipologia di spesa.

Consistenza dei residui passivi per tipologia di spesa

(in mln di euro)



Dell'ammontare complessivo dei residui, **67.885 milioni** sono di nuova formazione e **71.971 milioni** provengono dagli esercizi precedenti.

Rispetto al 2017, si è registrato un **decremento** dell'ammontare dei **residui di nuova formazione** per 1.906 milioni (69.791 milioni nel 2017) e un **andamento costante** del processo di **smaltimento** dei **residui pregressi** (67.639 milioni nel 2017).

▪ I residui di nuova formazione nel 2018

Del complesso dei residui passivi delle spese finali del bilancio dello Stato accertati a fine dicembre 2018 (139.885 milioni), circa **67.885 milioni**

risultano essere di **nuova formazione**, con un decremento rispetto all'ammontare dei nuovi residui dell'esercizio finanziario 2017.

Le spese correnti e quelle in conto capitale hanno concorso in misura differente alla formazione dei nuovi residui.

Residui passivi di nuova formazione

(milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Spese finali	49.865	43.741	58.152	76.226	63.016	66.179	69.791	67.885
Spese correnti	32.706	31.488	38.484	49.277	48.093	47.906	46.456	45.220
Spese c/capitale	17.153	12.253	19.668	26.949	14.923	18.273	23.334	22.665

In particolare, le spese correnti concorrono alla formazione dei nuovi residui per 45.220 milioni (di cui 34.057 milioni, nella categoria dei "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche"), mentre quelle in conto capitale hanno concorso per 22.665 milioni (di cui 12.761 milioni nella categoria "contributi agli investimenti alle amministrazioni centrali") (cfr. i dati esposti nella Tabella 25 allegata al disegno di legge al Rendiconto 2018).

Tali differenze si spiegano, secondo la Relazione illustrativa al Rendiconto 2018 (A.S. 1387), con la presenza, tra le spese correnti, della categoria "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche", che storicamente è caratterizzata da tassi di formazione di nuovi residui particolarmente elevati.

▪ I residui pregressi

Per quanto concerne la consistenza dei **residui pregressi delle spese finali**, essi risultano, a fine dicembre 2018, pari a **71.971 milioni** di euro, in aumento rispetto ai 67.639 milioni accertati l'esercizio precedente

Nel 2018, dei residui formati nell'esercizio precedente (70.161,1 milioni⁵⁸) ne risultano **smaltiti 33.203 milioni**, pari al **47,3 per cento** della consistenza iniziale (nel 2017 risultavano smaltiti 37.115 milioni di residui formati nell'esercizio precedente, pari al **55,9 per cento** della consistenza iniziale di 66.427 milioni).

⁵⁸ Si veda la Tavola 33 della Relazione illustrativa al Rendiconto 2017.

In merito si ricorda che i pagamenti in conto residui, la perenzione e le economie sui residui rappresentano i fattori che spiegano le variazioni della consistenza dei residui iniziali 2018. Nel 2018, rispetto alla consistenza iniziale, le economie di gestione hanno inciso per il 6,4%, le perenzioni per il 6%⁵⁹, i pagamenti per il 35%.

Considerando, dunque, solo le somme smaltite nell'esercizio immediatamente successivo alla formazione, la percentuale del 2018 risulta leggermente inferiore a quella media riscontrabile nei 4 esercizi precedenti (circa il 51,7%).

La tabella seguente mostra le percentuali relative alle somme smaltite nell'esercizio immediatamente successivo alla formazione:

Smaltimento dei residui passivi formati nell'esercizio precedente

(milioni di euro)

Esercizio n	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Percentuale di smaltimento nell'esercizio n di residui formati nell'anno precedente</i>	52,6	51,9	46,5	55,9	47,3
Residui di nuova formazione dell'esercizio precedente (n-1)	58.513	76.591	66.250	66.427	70.161
Residui smaltiti nell'esercizio (n)	30.763	39.783	30.823	37.115	33.203

⁵⁹ Per quanto concerne l'esercizio 2018, va osservato che le somme perenti agli effetti amministrativi hanno raggiunto complessivamente gli 8.339 milioni rispetto ai 6.214 milioni del 2017, con un aumento di 2.125 milioni (+34%), cfr. la Tavola 26 della Relazione illustrativa al ddl di Rendiconto 2018 (A.S. 1387).

5. LA RELAZIONE TECNICA AL DISEGNO DI LEGGE DI ASSESTAMENTO

L'articolo 33, comma 4-*septies* della legge di contabilità e finanza pubblica (L. n. 196 del 2009) dispone che la relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge di assestamento dia conto della coerenza del valore del saldo netto da finanziare (o da impiegare) con gli obiettivi programmatici definiti in coerenza con l'ordinamento europeo, prevedendo che la stessa sia aggiornata al passaggio dell'esame del DDL tra i due rami del Parlamento.

La prima parte della RT illustra le principali variazioni previste dalla proposta di assestamento e i relativi effetti sul saldo netto da finanziare e sull'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche che è per l'appunto il saldo rilevante per l'ordinamento europeo.

A tale proposito, le variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento determinano una riduzione del **saldo netto da finanziare** di 1.919 milioni di euro per la competenza e di 3.393 milioni di euro per la cassa.

Gli effetti sull'**indebitamento netto** sono invece di una riduzione di 5.600 milioni di euro. *Al riguardo, non è illustrato il procedimento che determina il diverso impatto sull'indebitamento netto delle variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento.*

Vi sono inoltre ulteriori misure che impattano sull'indebitamento netto ma non sul saldo netto da finanziare e che determinano un ulteriore miglioramento del saldo tale che, insieme alle variazioni proposte con l'assestamento, esso si riduce di 6.100 milioni di euro. Si tratta in particolare di maggiori introiti da aste di assegnazione di quote di emissione di anidride carbonica (650 milioni) e maggiori entrate per flussi UE (250 milioni), in parte compensati da maggiori spese correnti rilevate nel comparto delle amministrazioni locali.

Pur non essendo disponibili ulteriori informazioni, si deduce quindi che le maggiori spese correnti delle amministrazioni locali ammonterebbero a 400 milioni (tali quindi da ridurre il miglioramento dell'indebitamento netto da 900 a 500 milioni). *Al riguardo, sarebbero utili maggiori informazioni circa le cause dello scostamento nelle previsioni di spesa corrente delle amministrazioni locali, così come negli scostamenti delle previsioni di entrate da aste CO2 e flussi UE.*

Per quanto riguarda le principali variazioni proposte tra le **Entrate** con il disegno di legge di assestamento, esse determinano per il **saldo netto da**

finanziare una riduzione complessiva di 1.022 milioni di euro in termini di competenza e cassa determinata dall'adeguamento alle previsioni del DEF 2019 e ai dati più aggiornati con le informazioni più recenti sugli andamenti effettivi del gettito. In particolare, nel DEF era stata stimata una riduzione di entrate per 6.074 milioni di euro mentre i dati più aggiornati di monitoraggio stimano un aumento di 5.052 milioni di euro rispetto alla stima del DEF. *Andrebbero illustrate le ragioni di tali variazioni di segno opposto nelle stime delle entrate pur nel breve periodo intercorrente tra la presentazione del DEF e la presentazione del disegno di legge di assestamento.*

Le variazioni delle Entrate determinano invece sull'**indebitamento netto** un miglioramento per 4.965 milioni di euro. Ciò è dovuto ad un aumento delle entrate tributarie per 2.475 milioni e delle entrate extratributarie per 2.490 milioni di euro, discendenti da maggiori utili della Banca d'Italia per 1.710 milioni di euro e maggiori dividendi da società pubbliche per 1.430 milioni di euro, rispetto alle previsioni del DEF e relativi in particolare ai maggiori dividendi di Cassa Depositi e prestiti.

Per quanto riguarda le **Spese**, gli effetti sul **saldo netto da finanziare** delle variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento sono di riduzione di 2.941 milioni di euro in termini di competenza e di 4.415 milioni in termini di cassa.

Sull'indebitamento netto delle PA le variazioni comportano complessivamente un miglioramento di 626 milioni di euro. *Al riguardo, si evidenzia che sarebbe utile disporre di ulteriori dati necessari per ricostruire le variazioni dell'indebitamento netto delle PA, al fine di verificarne la coerenza con le variazioni del saldo netto da finanziare.*

La RT si sofferma poi sulle riduzioni degli stanziamenti per 2 miliardi di euro operate con la legge di bilancio 2019, commi 1117-1120, le quali sono state confermate con la delibera del Consiglio dei ministri del 19 giugno 2019. Tali riduzioni sono senza effetti sull'indebitamento netto in quanto già considerate nei tendenziali di finanza pubblica dal DEF 2019, mentre invece contribuiscono a migliorare il saldo netto da finanziare. A tale proposito, la RT riferisce che con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 111962 del 23 maggio 2019, comunicato alle Camere, è

stato modificato l'allegato 3 della legge di bilancio 2019 che reca l'elenco degli stanziamenti accantonati, distinti per missioni e programmi⁶⁰.

La RT infine afferma che con il disegno di legge di assestamento sono operate ulteriori rimodulazioni di tali accantonamenti per un importo pari a 520 milioni di euro e la relazione illustrativa informa che la rimodulazione interesserebbe il Fondo per le politiche sociali (40 milioni), diritto allo studio (30 milioni), funzionamento università (40 milioni) alta tecnologia (50 milioni) e trasporto pubblico locale (300 milioni). *Al riguardo, sarebbe necessario disporre di un elenco aggiornato degli stanziamenti che sono stati resi indisponibili ai sensi di commi 1117-1120 della legge di bilancio 2019 e rimodulati con il disegno di legge di assestamento.*

La relazione tecnica rappresenta quindi, in apposita **Tavola di raccordo**, la coerenza tra il saldo netto da finanziare del Bilancio dello Stato assestato con il conto economico delle Pubbliche amministrazioni.

Si tratta in concreto - si legge nella relazione tecnica - del raccordo tra il Saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato - quale risultante dal Quadro generale riassuntivo del disegno di legge di assestamento e l'indebitamento netto tendenziale "assestato" del comparto Stato, e tra questo e quello tendenziale "assestato" delle amministrazioni pubbliche nel loro complesso, che tiene conto delle variazioni apportate con l'assestamento.

Nello specifico la Tavola recante il raccordo tra saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato - previsioni assestate - ed il conto delle Amministrazioni pubbliche tendenziale 2019 illustra i passaggi che dal DDL assestamento permettono di indicare gli obiettivi tendenziali definiti in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo e comprensivi degli effetti dell'assestamento sulla spesa e sull'entrate.

⁶⁰ Il decreto ha rimodulato alcuni accantonamenti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e del Ministero della difesa. Per quanto riguarda il MIUR è stato reso disponibile l'importo di 30 milioni per Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata, prima accantonato, compensandolo con nuovi accantonamenti sui programmi Istruzione del primo ciclo (12 milioni), Istruzione del secondo ciclo (4 milioni), Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione (13 milioni), Diritto allo studio e sviluppo della formazione superiore (1 milione). Per quanto riguarda la Difesa, è stato reso disponibile l'importo di 3,5 milioni per Servizi e affari generali, prima accantonato, compensandolo con un nuovo accantonamento sul programma Indirizzo politico.

Raccordo tra il SNF Bilancio dello Stato - previsioni assestate e il conto PA tendenziale 2019 assestate

(miliardi di euro)

			Competenza		Saldi di bilancio	
			Entrate finali	Spese finali	SNF	Indebit. netto
1		Previsioni assestate 2018	578,4	637,3	-58,9	
2	Bilancio dello Stato	SEC 2010 - Previsioni assestate 2018	471,8	530,7	-58,9	
3		<i>al netto delle poste finanziarie</i>	470,7	527,2		-56,5
4	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN		-16,1	-31,9		+ 15,8
5	Conto economico Comparto Stato - comprensivo di previsioni assestate		454,6	495,3		-40,7
6	Conto economico PA comprensivo di previsioni assestate		833,8	869,9		-36,0

La **riga 1** "*Bilancio dello Stato- Previsioni assestate 2019*" evidenzia i valori delle entrate e delle spese finali della legge di bilancio 2019 come aggiornati dall'assestamento a cui vanno aggiunti gli effetti finanziari determinati dal prelevamento dei fondi e dagli altri atti di gestione (tali valori comprendono le regolazioni contabili e debitorie), cui corrisponde un saldo netto da finanziarie di competenza pari a **58,9 miliardi di euro** (quale differenza tra 578,4 miliardi di entrate e 637,3 miliardi di spese).

La **riga 2** "*Bilancio dello Stato in SEC 2010 - Previsioni assestate 2019*" illustra l'effetto delle riclassificazioni operate sulle entrate finali e sulle spese finali e derivanti dall'applicazione delle regole del SEC 2010⁶¹. In particolare si distingue tra operazioni di natura finanziaria e di natura economica (queste ultime rilevanti per la costruzione dell'indebitamento netto). Per effetto di tali operazioni le entrate e spese finali si collocano a un livello inferiore di **106,6 miliardi di euro** rispetto agli aggregati del bilancio dello Stato essenzialmente per l'esclusione nelle definizioni delle voci economiche SEC 2010 delle poste correttive e compensative, ivi incluse le regolazioni contabili e debitorie.

La **riga 3** "*Bilancio dello Stato in SEC 2010 - Previsioni assestate 2019 al netto delle poste finanziarie*" esclude dagli aggregati di cui alla riga 2 le poste finanziarie, eliminando dalle entrate e dalle spese le partite finanziarie e permettendo così di calcolare l'indebitamento netto del bilancio assestate riclassificato (**56,5 miliardi di euro**).

La **riga 4** "*Raccordo per il passaggio al conto economico di CN*" evidenzia gli importi delle rettifiche da applicare ai dati della riga 3 per

⁶¹ Regolamento UE 549/2013 relativo al Sistema europeo dei conti economici e nazionali.

individuare gli aggregati del comparto Stato secondo il principio della competenza economica⁶². In tale passaggio sono compresi anche altri enti a livello centrale che hanno indipendenza contabile come gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, la presidenza del consiglio e le agenzie fiscali con l'eliminazione dei trasferimenti e la determinazione della spesa effettiva sostenuta dalle singole istituzioni come desumibile dai bilanci. Queste operazioni di raccordo hanno un effetto positivo sull'indebitamento netto pari a **15,8 miliardi di euro**⁶³.

La **riga 5** "*Conto economico Comparto Stato - comprensivo di previsioni assestate*" è il risultato dell'applicazione alle poste della riga 3 delle rettifiche di cui alla riga 4 e indica le entrate e le spese finali del comparto Stato assestato SEC 2010 cui corrisponde un indebitamento pari a **40,7 miliardi di euro**.

La **riga 6** "*Conto economico PA comprensivo di previsioni assestate*" espone il conto economico della pubblica amministrazione comprensivo degli effetti dell'assestamento sui livelli delle entrate e delle spese, riferiti al complesso della PA; il livello di indebitamento si attesta a **36,0 miliardi di euro**.

⁶² Il momento di valorizzazione delle entrate e delle spese previsto dal SEC 2010 e il trattamento di operazioni specifiche in base a linee guida contenute nelle decisioni emanate da Eurostat.

⁶³ Dovuto ad una rideterminazione delle entrate finali nella misura di circa 16,1 miliardi di euro e delle spese finali nella misura di circa 31,9 miliardi di euro.

Appendice

TAVOLA I – EVOLUZIONE DELLA SPESA FINALE DEI SINGOLI STATI DI PREVISIONE
ED INCIDENZA PERCENTUALE SUL BILANCIO DELLO STATO

(competenza – milioni di euro)

STATO DI PREVISIONE	RENDICONTO 2016			RENDICONTO 2017			RENDICONTO 2018			BILANCIO 2019		ASSESTATO 2019	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
ECONOMIA E FINANZE	349.544	333.946	56,4	361.543	343.761	56,2	349.010	335.473	54,9	363.256	56,9	361.138	56,7
SVILUPPO ECONOMICO	7.136	7.052	1,2	6.874	6.847	1,1	6.747	6.429	1,1	4.615	0,7	4.691	0,7
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	118.336	118.218	20,0	123.335	123.257	20,1	125.086	124.916	20,4	134.504	21,1	133.942	21,0
GIUSTIZIA	8.070	7.924	1,3	8.426	8.050	1,3	8.878	8.545	1,4	8.582	1,3	8.777	1,4
AFFARI ESTERI	2.703	2.566	0,4	2.976	2.818	0,5	3.071	2.879	0,5	2.759	0,4	2.728	0,4
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	55.718	54.852	9,3	57.318	56.872	9,3	60.155	60.005	9,8	59.505	9,3	59.695	9,4
INTERNO	25.636	25.392	4,3	27.013	26.719	4,4	27.916	27.465	4,5	24.986	3,9	25.580	4,0
AMBIENTE, TUTELA TERRITORIO E MARE	1.392	1.373	0,2	1.108	1.090	0,2	1.146	1.132	0,2	834	0,1	892	0,1
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	14.560	14.453	2,4	13.993	13.947	2,3	15.830	14.660	2,4	12.213	1,9	12.319	1,9
DIFESA	21.929	21.267	3,6	22.971	22.649	3,7	24.044	23.800	3,9	21.432	3,4	22.068	3,5
POLITICHE AGRICOLE	1.380	1.323	0,2	1.050	1.022	0,2	953	907	0,1	953	0,1	989	0,2
BENI E ATTIVITÀ CULTURALI	1.749	2.157	0,4	2.442	2.383	0,4	2.695	2.605	0,4	2.725	0,4	2.787	0,4
SALUTE	1.931	1.918	0,3	2.691	2.655	0,4	2.819	2.779	0,5	1.626	0,3	1.715	0,3
TOTALE SPESE FINALI	610.533	592.441	100	631.741	612.070	100	628.352	611.597	100	637.991	100	637.323	100

TAVOLA II – EVOLUZIONE DELLA SPESA FINALE PER CATEGORIE
ED INCIDENZA PERCENTUALE SUL BILANCIO DELLO STATO

(competenza – milioni di euro)

CATEGORIE	RENDICONTO 2016			RENDICONTO 2017			RENDICONTO 2018			BILANCIO 2019			ASSESTATO 2019	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%		DDL ASSESTATO	%
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	91.660	89.878	15,2	92.864	91.365	14,9	95.326	94.291	15,4	93.480	14,7		94.483	14,8
CONSUMI INTERMEDI	13.503	13.121	2,2	13.739	13.366	2,2	14.922	14.228	2,3	12.872	2,0		13.086	2,1
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	5.015	4.911	0,8	5.043	4.951	0,8	5.266	5.185	0,8	4.985	0,8		5.067	0,8
TRASFERIMENTI CORRENTI ALLE P.A..	259.989	259.495	43,8	263.885	263.215	43,0	264.422	264.041	43,2	261.762	41,0		266.627	41,8
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	14.955	14.746	2,5	15.460	15.212	2,5	18.095	17.901	2,9	15.304	2,4		15.652	2,5
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	6.790	6.765	1,1	7.156	6.975	1,1	8.739	8.568	1,4	10.043	1,6		9.044	1,4
TRASFERIMENTI ALL'ESTERO	1.570	1.475	0,2	1.747	1.670	0,3	1.740	1.617	0,3	1.567	0,2		1.583	0,2
RISORSE PROPRIE UE	19.100	16.130	2,7	17.200	15.250	2,5	16.950	16.242	2,7	18.335	2,9		18.135	2,8
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	79.522	71.598	12,1	77.385	70.580	11,5	75.351	69.185	11,3	78.898	12,4		77.939	12,2
POSTE CORRETTRIVE E COMPENSATIVE	70.524	68.655	11,6	69.535	64.145	10,5	71.593	68.828	11,3	71.533	11,2		73.200	11,5
AMMORTAMENTI	990	380	0,1	1.027	387	0,1	1.105	381	0,1	1.105	0,2		1.193	0,2
ALTRE USCITE CORRENTI	3.280	2.493	0,4	2.985	1.772	0,3	2.609	1.500	0,2	18.403	2,9		11.582	1,8
TOTALE SPESE CORRENTI	566.898	549.647	92,8	568.027	548.890	89,7	576.118	561.969	91,9	588.287	92,2		587.591	92,2
INVEST. FISSI LORDI E ACQUISTI TERRENI	5.182	4.916	0,8	5.025	4.924	0,8	6.373	5.956	1,0	5.275	0,8		5.707	0,9
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD A.P.	17.446	17.404	2,9	20.297	20.198	3,3	22.944	22.781	3,7	20.091	3,1		21.131	3,3
CONTRIBUTI INVESTIMENTI AD IMPRESE	12.201	12.096	2,0	10.989	10.875	1,8	15.126	13.781	2,3	9.565	1,5		9.813	1,5
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	170	165	0,0	106	104	0,0	85	79	0,0	261	0,0		213	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	680	442	0,1	568	560	0,1	555	535	0,1	465	0,1		363	0,1
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	5.642	5.457	0,9	3.131	2.967	0,5	3.801	3.158	0,5	10.795	1,7		8.948	1,4
ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	2.314	2.314	0,4	23.598	23.553	3,8	3.350	3.337	0,5	3.251	0,5		3.556	0,6
TOTALE SPESE CONTO CAPITALE	43.635	42.794	7,2	63.714	63.181	10,3	52.234	49.628	8,1	49.704	7,8		49.732	7,8
TOTALE SPESE FINALI	610.533	592.441	100	631.741	612.070	100	628.352	611.597	100	637.991	100		637.323	100

TAVOLA III – ANDAMENTO DELLE MISSIONI ED INCIDENZA PERCENTUALE SULLE SPESE COMPLESSIVE DEL BILANCIO DELLO STATO

(competenza – milioni di euro)

MISSIONI	RENDICONTO 2016			RENDICONTO 2017			RENDICONTO 2018			BILANCIO 2019		ASSESTATO 2019	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
1 - Organi costituzionali	2.714	2.714	0,4	2.563	2.563	0,3	2.281	2.281	0,3	2.286	0,3	2.346	0,3
2 - Amministrazione generale territorio	644	630	0,1	622	597	0,1	625	607	0,1	610	0,1	644	0,1
3 - Relazioni autonomie territoriali	114.689	114.403	15,8	120.386	119.222	14,0	119.432	119.077	14,6	119.993	13,8	133.953	14,9
4 - L'Italia in Europa e nel mondo	26.806	23.603	3,3	25.806	23.626	2,8	25.405	24.370	3,0	25.287	2,9	24.077	2,7
5 - Difesa e sicurezza del territorio	21.444	20.802	2,9	21.629	21.337	2,5	22.548	22.293	2,7	20.764	2,4	22.518	2,5
6 - Giustizia	8.263	8.114	1,1	8.732	8.372	1,0	9.127	8.801	1,1	8.767	1,0	9.475	1,1
7 - Ordine pubblico e sicurezza	11.374	11.231	1,6	11.213	11.000	1,3	11.646	11.355	1,4	11.223	1,3	11.849	1,3
8 - Soccorso civile	4.546	4.472	0,6	6.014	5.951	0,7	6.897	6.833	0,8	7.620	0,9	8.020	0,9
9 - Agricoltura e pesca	974	961	0,1	1.027	1.001	0,1	917	883	0,1	844	0,1	1.112	0,1
10 - Energia e fonti energetiche	612	559	0,1	421	398	0,0	439	436	0,1	220	0,0	322	0,0
11 - Competitività e sviluppo imprese	20.480	20.394	2,8	21.842	21.544	2,5	25.943	25.326	3,1	24.757	2,8	23.501	2,6
12 - Regolazione dei mercati	42	41	0,0	37	34	0,0	44	39	0,0	45	0,0	60	0,0
13 – Diritto alla mobilità	11.660	11.635	1,6	12.164	12.147	1,4	14.387	13.335	1,6	11.372	1,3	13.257	1,5
14 - Infrastrutture pubbliche e logistica	5.844	5.766	0,8	5.126	5.095	0,6	6.402	6.298	0,8	3.601	0,4	6.489	0,7
15 - Comunicazioni	694	689	0,1	758	760	0,1	610	608	0,1	741	0,1	871	0,1
16 - Commercio internazionale	212	212	0,0	282	282	0,0	258	257	0,0	264	0,0	346	0,0
17 - Ricerca ed innovazione	2.957	2.943	0,4	2.992	2.981	0,3	3.129	3.104	0,4	3.316	0,4	3.839	0,4
18 - Sviluppo sostenibile	1.545	1.505	0,2	1.525	1.480	0,2	1.589	1.577	0,2	1.191	0,1	2.072	0,2
19 - Casa e assetto urbanistico	2.284	2.286	0,3	394	394	0,0	373	366	0,0	313	0,0	481	0,1
20 - Tutela della salute	1.581	1.551	0,2	2.270	2.236	0,3	2.411	2.375	0,3	1.290	0,1	1.486	0,2
21 - Tutela beni culturali	2.080	2.066	0,3	2.356	2.310	0,3	2.602	2.526	0,3	2.646	0,3	3.111	0,3
22 - Istruzione scolastica	45.522	44.678	6,2	46.900	46.468	5,4	49.332	49.223	6,0	48.376	5,6	49.572	5,5

TAVOLE RIEPILOGATIVE

MISSIONI	RENDICONTO 2016			RENDICONTO 2017			RENDICONTO 2018			BILANCIO 2019		ASSESTATO 2019	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
23 - Istruzione universitaria	7.868	7.858	1,1	7.924	7.917	0,9	8.267	8.248	1,0	8.369	1,0	8.468	0,9
24 - Diritti sociali e solidarietà sociale	35.239	35.053	4,9	32.267	32.084	3,8	34.128	33.952	4,2	40.288	4,6	42.056	4,7
25 - Politiche previdenziali	86.923	86.768	12,0	92.408	92.343	10,8	93.053	92.855	11,4	96.402	11,1	95.791	10,7
26 - Politiche per il lavoro	15.102	15.040	2,1	11.465	11.407	1,3	10.627	10.595	1,3	10.493	1,2	14.703	1,6
27 - Immigrazione	3.296	3.283	0,5	3.958	3.933	0,5	4.328	4.271	0,5	3.380	0,4	4.259	0,5
28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.717	2.717	0,4	4.146	4.146	0,5	4.806	4.806	0,6	6.375	0,7	1.334	0,1
29 - Politiche finanziarie e di bilancio	87.568	84.503	11,7	106.749	99.666	11,7	89.040	84.370	10,3	90.414	10,4	95.373	10,6
30 - Giovani e sport	700	697	0,1	852	840	0,1	847	844	0,1	786	0,1	970	0,1
31 - Turismo	46	46	0,0	46	46	0,0	49	48	0,0	44	0,0	51	0,0
32 - Servizi generali amministrazioni	1.835	1.767	0,2	2.830	2.710	0,3	3.701	3.555	0,4	3.234	0,4	3.359	0,4
33 - Fondi da ripartire	4.136	2.568	0,4	3.275	1.879	0,2	3.505	1.946	0,2	11.138	1,3	12.749	1,4
34 – Debito pubblico	296.866	266.868	37,0	321.989	307.377	36,0	295.548	269.244	33,0	303.050	34,9	298.980	33,3
TOTALE SPESE COMPLESSIVE	829.264	788.423	100	882.968	854.143	100	854.292	816.702	100	869.499	100	897.496	100

TAVOLA IV – ANDAMENTO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE E LORO INCIDENZA PERCENTUALE SULLE ENTRATE TRIBUTARIE

(competenza – milioni di euro)

ENTRATE TRIBUTARIE	RENDICONTO 2016			RENDICONTO 2017			RENDICONTO 2018			BILANCIO 2019		ASSESTATO 2019	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
ENTRATE TRIBUTARIE di cui:	487.775	488.795	100	497.002	491.418	100	504.526	501.300	100	513.212	100	506.484	100
<i>Entrate ricorrenti:</i>	482.260	481.736	98,6	492.831	487.048	99,1	502.168	498.128	99,4	510.580	99,5	503.358	99,4
1 - Redditi	189.254	189.934	38,9	195.163	192.749	39,2	198.733	195.799	39,1	199.779	38,9	198.220	39,1
2 - Reddito delle società	43.775	41.695	8,5	41.749	40.964	8,3	40.254	38.352	7,7	40.977	8,0	40.356	8,0
3 - Imposte sostitutive	19.202	15.538	3,2	15.766	16.336	3,3	15.942	16.311	3,3	16.847	3,3	14.901	2,9
4 - Altre imposte dirette	7.945	8.984	1,8	8.752	9.314	1,9	10.371	9.840	2,0	11.306	2,2	11.056	2,2
5 - Iva	141.146	143.813	29,4	150.155	147.298	30,0	154.335	155.453	31,0	155.964	30,4	155.102	30,6
6 - Registro, bollo e sostitutive	12.145	12.323	2,5	12.107	11.926	2,4	11.997	12.716	2,5	12.938	2,5	12.631	2,5
7 - Accisa e imposta erariale sugli oli minerali	26.671	26.109	5,3	26.705	26.505	5,4	27.021	26.155	5,2	27.204	5,3	26.648	5,3
8 - Accisa e imposta erariale su altri prodotti	7.258	8.000	1,6	7.904	7.729	1,6	7.886	8.082	1,6	8.218	1,6	7.847	1,5
9 - Imposte sui generi di monopolio	10.960	10.949	2,2	10.136	10.564	2,1	10.852	10.616	2,1	11.072	2,2	10.789	2,1
10 - Lotto	8.000	7.794	1,6	8.000	7.153	1,5	7.650	7.568	1,5	7.575	1,5	8.050	1,6
11 - Imposte gravanti sui giochi	5.674	5.780	1,2	6.374	6.047	1,2	6.294	6.146	1,2	7.183	1,4	6.578	1,3
12 - Lotterie ed altri giochi	371	312	0,1	316	303	0,1	315	318	0,1	351	0,1	313	0,1
13 - Altre imposte indirette	9.858	10.503	2,1	9.703	10.158	2,1	10.518	10.771	2,1	11.166	2,2	10.867	2,1
Entrate non ricorrenti:	5.515	7.058	1,4	4.171	4.370	0,9	2.358	3.172	0,6	2.633	0,5	3.127	0,6
1 - Imposte sostitutive	770	1.414	0,3	1.004	1.385	0,3	1.107	1.647	0,3	1.184	0,2	1.440	0,3
2 - Altre imposte dirette	3.690	4.387	0,9	1.445	1.393	0,3	0	281	0,1	0	0,0	0	0,0
3 - Condoni dirette	341	450	0,1	951	736	0,1	402	384	0,1	430	0,1	832	0,2
4 - Altre imposte indirette	678	778	0,2	731	834	0,2	801	842	0,2	970	0,2	806	0,2
5 - Condoni indirette	36	30	0,0	40	22	0,0	48	18	0,0	49	0,0	49	0,0

