



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

SEZIONE
Bilancio | **II**

LEGGE DI BILANCIO 2018

Schede di lettura

A.C. 4768 – Articoli 2-19

SEZIONE II – STATI DI PREVISIONE

ANALISI DEL BILANCIO DELLO STATO

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

dicembre 2017



SERVIZIO STUDI

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

Dossier n. 560/3 Sezione II

SERVIZIO DEL BILANCIO

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



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Bilancio

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

Progetti di legge n. 642/3 Sezione II

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

Premessa - La disciplina contabile della sezione II	3
SEZIONE II	15
§ Articoli 2-15 (<i>Approvazione degli stati di previsione</i>).....	15
§ Articoli 16-18 (<i>Totali generali e disposizioni finali</i>)	20
§ Articolo 19 (<i>Entrata in vigore</i>)	25
ANALISI DEL BILANCIO DELLO STATO PER IL 2018-2020	27
§ 2.1. La formazione delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente e le rimodulazioni	28
- 2.1.1 <i>Le rimodulazioni</i>	29
- 2.1.2 <i>Le previsioni a legislazione vigente</i>	34
§ 2.2. Le previsioni del bilancio integrato in termini di competenza (A.C. 4768).....	37
- 2.2.1 <i>Analisi delle entrate finali</i>	39
- 2.2.2 <i>Analisi delle spese finali</i>	45
§ 2.3. <i>Analisi delle variazioni apportate con la Sezione II</i>	50
§ 2.4. <i>Le spese finali dei Ministeri</i>	55
§ 2.5. <i>Analisi delle spese complessive per Missioni</i>	59
- <i>Confronto tra bilancio integrato 2018 e assestamento 2017</i>	63
APPENDICE – Rapporto annuale sulle spese fiscali (2017)	67

**PREMESSA -
LA DISCIPLINA CONTABILE DELLA SEZIONE II**

Con la riforma operata dalla legge n.163 del 2016 sulla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, i contenuti della legge di bilancio e della legge di stabilità sono stati ricompresi in un unico provvedimento, articolato in due sezioni. La riforma ha apportato significative innovazioni alla normativa che disciplina i contenuti della **parte contabile della legge di bilancio**, recata dalla **Sezione II** del provvedimento, contenente il bilancio a legislazione vigente e le variazioni non determinate da innovazioni normative.

In particolare - rispetto alla passata concezione del bilancio come legge meramente formale (o comunque funzionalmente limitata) che si limitava ad esporre i fattori legislativi di spesa senza poterli modificare¹ - la Sezione II è venuta ad assumere un **contenuto sostanziale, potendo incidere** direttamente - attraverso rimodulazioni ovvero rifinanziamenti, definanziamenti o riprogrammazioni - **sugli stanziamenti** previsti a legislazione vigente, ed **integrando** nelle sue **poste contabili** gli effetti delle disposizioni della **prima sezione**².

Il disegno di legge di bilancio è disciplinato, nel suo complesso, dall'articolo 21 della legge n. 196/2009.

Il **comma 1-sexies** dell'articolo 21 individua la **Sezione II**, stabilendo che le **previsioni di entrata e di spesa in essa contenute**:

- 1) sono **formate** sulla base della **legislazione vigente**, tenuto conto:
 - dell'**aggiornamento** delle previsioni relative alle spese per oneri inderogabili e di fabbisogno;
 - delle **rimodulazioni e variazioni** che interessano anche i fattori legislativi³;

¹ Compito spettante alla legge di stabilità, che poi si ripercuoteva sul bilancio attraverso la Nota di variazioni.

² Nella nuova articolazione della legge di bilancio, la modifica dei parametri sottostanti l'andamento delle entrate e delle spese, ed in particolare della spesa obbligatoria, è riservata alla sezione normativa, cioè la prima sezione, mentre tutta la restante funzione di rideterminazione degli stanziamenti a legislazione vigente è affidata alle possibilità di intervento nella seconda sezione.

³ Non sono considerate aggiornamenti della legislazione vigente eventuali proposte relative a rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di spese previste da norme vigenti che siano non compensate; queste ultime facoltà, infatti, insieme alle innovazioni legislative introdotte con la Sezione I compongono il complesso della manovra di finanza pubblica.

- 2) **evidenziano**, per ciascuna unità di voto, gli effetti delle **variazioni** derivanti dalle disposizioni contenute nella **prima sezione**. In tal modo, la Sezione II fornisce, per ciascuna unità di voto, **previsioni c.d. “integrate”** riguardo alle scelte allocative contenute nei programmi di spesa, che costituiscono **l’unità di voto**.

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

Nel caso in cui il bilancio non sia approvato entro il 31 dicembre, la Costituzione prevede la concessione al Governo dell’**esercizio provvisorio**. La normativa contabile conferma che l’esercizio provvisorio del bilancio **può essere concesso** soltanto **per legge** e per periodi non superiori complessivamente a **quattro mesi** (articolo 32)⁴.

1. Le unità di voto parlamentare

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

- a) per le **entrate**, con riferimento alla **tipologia**;
A titolo esemplificativo, le voci che costituiscono l’unità di voto sono rappresentate, per le entrate tributarie, dai tributi più importanti (Imposta sui redditi, IRES, IVA), ovvero da raggruppamenti di tributi con caratteristiche analoghe (ad es. imposte sostitutive, imposte sui generi di monopolio, ecc.); per i restanti titoli, è indicata la tipologia del provento per aggregati più o meno ampi (ad es. proventi speciali, redditi da capitale, ecc.).
- b) per le **spese**, con riferimento ai **programmi**, intesi quali aggregati di **spesa con finalità omogenea** diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di beni e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell’ambito delle missioni, che rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa.
La classificazione del bilancio per missioni e programmi consente una strutturazione in senso funzionale delle voci di bilancio, volta a mettere in evidenza la **relazione tra risorse disponibili e finalità delle politiche pubbliche**, anche al fine di rendere più agevole l’attività di misurazione e verifica dei risultati raggiunti con la spesa pubblica. La riforma ha reso più stringente il collegamento tra le risorse stanziare e le funzioni perseguite, stabilendo anche una piena **corrispondenza** tra le **risorse** e il **livello**

⁴ Durante l’esercizio provvisorio, la gestione del bilancio, riferita sia alle autorizzazioni di impegno sia a quelle di pagamento, è consentita per tanti dodicesimi della spesa quanti sono i mesi dell’esercizio provvisorio, ovvero nei limiti della maggiore spesa necessaria, qualora si tratti di spesa obbligatoria e non suscettibile di impegni o di pagamenti frazionati in dodicesimi.

amministrativo/responsabile con la previsione dell'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa.

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

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

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

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

Le spese del bilancio dello Stato sono **classificate** – superata la precedente ripartizione in "rimodulabili" e "non rimodulabili" - a seconda della **natura** dell'autorizzazione di spesa sottostante cui si collega il grado di flessibilità e di manovrabilità della spesa stessa, e precisamente in:

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

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

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

2. La flessibilità degli stanziamenti di bilancio

La riforma ha **ampliato** la **flessibilità** di bilancio rispetto a quanto previsto in passato, con la possibilità di incidere sulle dotazioni finanziarie di spesa relative ai **fattori legislativi** anche **in via non compensativa**, purché **all'interno** di ciascuno **stato di previsione** per motivate esigenze e nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, per consentire alle amministrazioni di poter modulare le risorse loro assegnate secondo le necessità connesse al raggiungimento degli obiettivi di spesa.

Il nuovo testo dell'articolo 23, comma 3, consente, con la Sezione II, in ciascuno stato di previsione:

a) la rimodulazione **in via compensativa**:

- delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi anche **tra missioni diverse** (laddove il previgente testo dell'articolo 23, comma 3, limitava tale facoltà all'interno di un singolo programma o fra programmi della stessa missione di spesa), fermo restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazione **verticale**);
- delle dotazioni finanziarie relative alle autorizzazioni di spesa per l'**adeguamento** delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel **Cronoprogramma dei pagamenti** (c.d. rimodulazione **orizzontale**): si tratta delle rimodulazioni che coinvolgono una singola autorizzazione di spesa (fattore legislativo o altra autorizzazione) e trovano compensazione nell'ambito del periodo pluriennale di riferimento;

b) il **rifinanziamento, definanziamento e riprogrammazione** delle dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente relative ai fattori legislativi, per un periodo temporale anche pluriennale⁵.

È prevista esplicita **evidenza contabile** delle variazioni relative ai fattori legislativi di spesa, in **appositi allegati conoscitivi** al disegno di legge di bilancio, per ciascun Ministero e per ciascun programma, con i corrispondenti importi, che vengono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

⁵ In sostanza, le variazioni di autorizzazioni legislative di spesa, sia di parte corrente che a carattere pluriennale in conto capitale, prima effettuate con le **tabelle C, D ed E della legge di stabilità**, ai sensi dell'ex articolo 11, comma 3, lettere d), e) ed f) della legge n. 196, possono ora essere effettuate nell'ambito della seconda sezione del disegno di legge di bilancio. Tali variazioni, insieme alle innovazioni legislative introdotte con la Sezione I, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica.

Specifiche disposizioni di **flessibilità** - introdotte dall'articolo 2 del D.Lgs. n. 93/2016 (attuativo della delega in materia di potenziamento del bilancio di cassa), che ha innovato l'articolo 30 della legge di contabilità – interessano in modo specifico, a partire dall'esercizio finanziario 2018, le **leggi pluriennali di spesa in conto capitale**, permanenti e non permanenti, ai fini dell'**adeguamento** dei relativi stanziamenti al c.d. **Cronoprogramma**.

• 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 iscriverne 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. Ai sensi dell'articolo 23, comma 1-ter, con la legge di bilancio le quote annuali di competenza sono **rimodulate** in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti.

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.

In relazione alle leggi pluriennali di spesa in conto capitale, il nuovo testo dell'articolo 30 consente, con la Sezione II del disegno di legge di bilancio:

§ la **rimodulazione delle quote annuali** in relazione a quanto previsto nel **piano finanziario dei pagamenti**, al fine di adeguare gli stanziamenti di competenza alla previsione degli effettivi pagamenti (stanziamenti di cassa) che si prevede di effettuare (art. 30, comma 1).

Si tratta di una **rimodulazione "orizzontale"** degli stanziamenti di competenza **nei diversi anni**, che può essere effettuata in sede di formulazione delle previsioni, nel rispetto del **limite di spesa complessivo autorizzato** dalla legge, sulla base del Cronoprogramma dei pagamenti. Sono esclusi dall'applicazione della facoltà in questione i fondi da ripartire.

Le autorizzazioni in ordine alle quali è esercitabile tale facoltà sono soltanto quelle individuate con riferimento alle autorizzazioni di spesa pluriennali in

conto capitale oggetto di monitoraggio e di rendicontazione ai fini dell'allegato alla Nota di aggiornamento al DEF;

§ per le sole **autorizzazioni** pluriennali di spesa in conto capitale **non permanenti**, la **reiscrizione**, con la legge di bilancio, delle **somme stanziata** annualmente nel bilancio dello Stato **non impegnate** alla chiusura dell'esercizio nella **competenza degli esercizi finanziari successivi**, in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti (art. 30, comma 2)⁶.

La medesima facoltà di reiscrizione è esercitabile dall'Amministrazione anche per i **residui di stanziamento** provenienti dagli **esercizi precedenti** a quello consuntivato, così come previsto dall'art. **34-ter**, comma 1, secondo periodo, della legge di contabilità.

Tale facoltà viene esercitata dalle amministrazioni **per la prima volta** con il disegno di legge di bilancio 2018-2020 in esame, a valere sulle risorse all'uopo identificate dalle amministrazioni stesse con il Rendiconto 2016.

In apposito allegato al ddl di bilancio viene data esplicita **evidenza** delle **rimodulazioni** orizzontali proposte delle leggi pluriennali di spesa in conto capitale e delle **reiscrizioni** nella competenza degli esercizi successivi delle somme stanziata e non impegnate risultanti dall'ultimo Rendiconto.

Le amministrazioni centrali dello Stato possono assumere impegni nei limiti dell'intera somma indicata dalle leggi pluriennali non permanenti.

In merito alla nuova disciplina contabile dei residui passivi, si ricorda altresì che l'art. **34-ter** della legge n. 196/2009, prevede, ai commi 4-5, che, contestualmente all'accertamento dei residui, le Amministrazioni possono provvedere al **riaccertamento** della sussistenza delle ragioni che giustificano la permanenza nelle scritture contabili delle **partite debitorie** iscritte nel Conto del patrimonio quali **residui passivi perenti**.

Con il Rendiconto 2016, il riaccertamento ha determinato l'eliminazione dei residui passivi perenti non più dovuti, mediante apposite scritture nel Conto del

⁶ Per gli stanziamenti derivanti da autorizzazioni di spese pluriennali non impegnati alla chiusura dell'esercizio, il comma 3 del nuovo art. **34-bis** della legge n. 196/2009 dispone che le amministrazioni possono conservarli quali **residui di stanziamento** o, in **alternativa**, previa dichiarazione di cancellazione da presentare in allegato ai decreti di accertamento residui, come risorse che si propone di **reiscrivere** con il disegno di legge di bilancio **nella competenza** degli esercizi successivi a quello del giudizio di parificazione della Corte dei conti, in relazione a quanto riportato nel piano finanziario dei pagamenti, esercitando la facoltà prevista dal terzo periodo del nuovo comma 2 dell'articolo 30 della legge 196.

Analogamente, per i residui di stanziamento provenienti da **esercizi precedenti** a quello consuntivazione, la nuova disciplina (art. **34-ter**, comma 1) prevede la facoltà per le amministrazioni, da esercitarsi in sede di predisposizione del decreto di accertamento dei residui, di provvedere alla loro **eliminazione** dal conto dei residui di stanziamento e successivamente **iscriverle**, dopo il giudizio di parificazione della Corte dei conti, nella competenza dei **bilanci futuri** in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti. Tali somme sono elencate in apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato.

patrimonio, per un importo di **5,3 miliardi** di euro di cui 2,4 di parte corrente e 2,9 in conto capitale. Tali somme, con la **legge di bilancio 2018-2020**, potranno essere **reiscritte**, del tutto o in parte, su base pluriennale, in appositi **fondi** da ripartire da istituire negli stati di previsione delle Amministrazioni interessate, secondo i criteri e i vincoli disposti dal già richiamato articolo 34-ter, commi 4 e 5 della legge n. 196 del 2009.

3. La programmazione della spesa

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

In base al nuovo articolo 22-bis, comma 1, della legge n. 196/2009, entro il **31 maggio di ciascun anno**, con **D.P.C.M.**, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze (previa deliberazione del CdM) sono definiti gli **obiettivi di spesa** di ciascun Dicastero riferiti al successivo triennio - definiti in termini di limiti di spesa e di risparmi da conseguire - in relazione ai quali i Ministri definiscono la propria programmazione finanziaria, indicando gli interventi da adottare con il 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** le modalità per il **monitoraggio** del conseguimento degli obiettivi di spesa. A tal fine, negli accordi sono 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° marzo dell'anno successivo**, ciascun Ministro invia al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'economia una **relazione** – che verrà allegata al DEF - sul grado di raggiungimento dei risultati in riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente.

Tale nuova disciplina, affiancata dalle numerose altre modifiche di ordine contabile adottate con la riforma, è volta a consentire una **revisione sistematica e strutturale della spesa**.

La nuova procedura in questione ha trovato attuazione per la **prima volta** nell'anno in corso, con riferimento al triennio di programmazione **2018-2020**, nel corso del quale - in relazione alle misure di razionalizzazione della spesa previste nella legge di bilancio 2017 per un ammontare pari a complessivi 2,8 miliardi per il 2018 e 4,7 miliardi per il 2019 - l'obiettivo stabilito dal Documento di Economia e Finanza a carico

delle **Amministrazioni centrali** dello Stato è stato determinato in **1 miliardo** per ciascun anno. 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**.

Su tale base, i **Ministri**, tenuto conto delle istruzioni fornite annualmente con apposita circolare dal Ministero dell'economia⁷, in sede di **formulazione** degli schemi degli **stati di previsione** della Sezione II **indicano le risorse** necessarie per il raggiungimento degli obiettivi, anche mediante **proposte di rimodulazione** delle risorse, nei margini della **flessibilità** di bilancio illustrati nel paragrafo precedente. Inoltre, l'**obbligo** per le Amministrazioni di predisporre, già in fase di formazione delle previsioni di spesa, il **piano finanziario dei pagamenti**, consente alle amministrazioni stesse – oltre ad una migliore allocazione e programmazione delle risorse – anche una maggiore tempestività nei pagamenti.

Si rammenta, inoltre, per completezza, che il D.Lgs. n. 90/2016 ha introdotto **maggiori** ambiti di **flessibilità anche nella fase gestionale**⁸ del bilancio, con l'obiettivo di assicurare una maggiore tempestività nell'erogazione delle risorse e velocizzare i pagamenti in linea con i tempi previsti dalle norme vigenti.

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

4. Classificazione delle entrate e delle spese

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

⁷ Cfr. la [Circolare 16 giugno 2017, n. 23](#), che, con i suoi allegati, fornisce indirizzi per la predisposizione del bilancio a legislazione vigente per il 2018 e per il triennio 2018-2020.

⁸ La **flessibilità di tipo gestionale**, pur rimanendo limitata tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, con **esclusione dei fattori legislativi**, è ora affidata direttamente al Ministro competente (in luogo del Ministro dell'economia), con proprio decreto da comunicare alla Corte dei conti, richiedendosi soltanto una verifica preventiva da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, ed è concessa anche con riferimento all'ulteriore livello di dettaglio dei programmi di spesa, rappresentato dalle azioni. Al Ministro competente sono altresì riservate le proposte di variazioni compensative di sola cassa tra unità elementari di bilancio, da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti, al fine di preordinare nei tempi stabiliti le disponibilità di cassa occorrenti per disporre i pagamenti e rendere effettive le previsioni indicate nei piani finanziari dei pagamenti, fatta eccezione per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di ruoli di spesa fissa. Al Ministro dell'economia, su proposta del Ministro competente, è invece riservata la facoltà di disporre variazioni di bilancio inerenti gli stanziamenti di spesa iscritti nelle categorie dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi.

- a) **titoli**, a secondo della loro natura:
- titolo I: entrate tributarie;
 - titolo II: entrate extra-tributarie;
 - titolo III: entrate derivanti da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti;
 - titolo IV: entrate derivanti da accensione di prestiti.
- I primi tre titoli rappresentano le entrate finali; il quarto titolo corrisponde in sostanza all'entità del ricorso al mercato finanziario;
- b) ricorrenti e non ricorrenti, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata soltanto ad alcuni esercizi;
- c) tipologia di entrata, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti;
- d) categorie, secondo la natura dei cespiti;
- e) unità elementari di bilancio, ai fini della gestione e della rendicontazione, che possono eventualmente essere suddivise in articoli.

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

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

Con il D.Lgs. n. 90/2016 - che ha completato la riforma della struttura del bilancio - sono state **introdotte** nel bilancio dello Stato le **azioni**, quali ulteriore articolazione dei programmi, volte a specificare ulteriormente la finalità della spesa.

Le azioni⁹ - 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 bilancio¹⁰.

⁹ Le azioni del bilancio dello Stato, aventi allo stato attuale carattere conoscitivo, sono state individuate tramite Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 14 ottobre 2016.

¹⁰ Il definitivo passaggio all'adozione delle azioni - che presuppone un periodo di sperimentazione che ha preso avvio nell'esercizio 2017 - 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, che sarà presentata per la prima volta al Parlamento in sede di rendiconto 2017 (giugno 2018). Con successivo **decreto del Presidente del Consiglio** dei

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).

Al momento, dunque, la ripartizione dei programmi in azioni riveste carattere **meramente conoscitivo**, ad integrazione di quella per capitoli.

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

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

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

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

5. La struttura della Sezione II del bilancio di previsione

La Sezione II del disegno di legge di bilancio è costituita da:

- § lo stato di previsione dell'entrata;
- § gli stati di previsione della spesa relativi ai singoli Ministeri;
- § il quadro generale riassuntivo, con riferimento al triennio.

Ciascuno stato di previsione della spesa è corredato dei seguenti **elementi informativi**:

- § la **nota integrativa**, che contiene gli elementi informativi riferiti alle entrate e alle spese, il *contenuto* di ciascun programma di spesa con riferimento alle unità elementari di bilancio sottostanti, il *piano degli obiettivi*, intesi come risultati che le amministrazioni intendono conseguire, e i relativi *indicatori di risultato* in termini di livello dei servizi e di interventi;
- § l'elenco delle unità elementari di bilancio e dei relativi stanziamenti;

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

- § il riepilogo delle dotazioni di ogni programma;
- § il *budget* dei costi della relativa amministrazione, che riporta i costi previsti dai centri di costo dell'amministrazione e il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche a quelle finanziarie di bilancio.

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

L'art. 5, comma 1, lett. c), della legge 163/2016 (che ha aggiunto il comma 4-*octies* nell'art. 33 della legge di contabilità) ha previsto l'aggiornamento del *budget* dei costi anche sulla base del disegno di legge di assestamento.

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

L'articolo 21 dispone l'**approvazione**, con **distinti articoli**, dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa e dei totali generali della spesa nonché del quadro generale riassuntivo.

Nel ddl di bilancio per il 2018 in esame (A.S. 2960), l'**articolo 103** definisce l'ammontare delle **entrate previste** per l'anno finanziario **2018**, come risultante dall'annesso stato di previsione dell'entrata (Tabella n. 1). I successivi **articoli da 104 a 116** recano l'autorizzazione all'impegno e al pagamento delle **spese dei singoli Ministeri** per l'esercizio finanziario **2018**, in conformità agli annessi stati di previsione della spesa (Tabelle da 2 a 14). L'**articolo 117** approva i **totali generali della spesa dello Stato** per il **triennio 2017-2019**. L'**articolo 118** approva il **quadro generale riassuntivo** del bilancio dello Stato, e le relative tabelle ad esso allegate, che espongono la **ripartizione**, per Ministero, delle spese del bilancio dello Stato, in termini di competenza e di cassa, **per divisioni** (secondo la classificazione funzionale), nonché **secondo la classificazione economica**. L'**articolo 119** reca infine una serie di disposizioni di carattere gestionale.

L'articolo 21 dispone inoltre:

- § la predisposizione della **nota di variazioni** in caso di variazioni apportate al disegno di legge di bilancio (I e II sezione) nel corso della discussione parlamentare;
- § l'approvazione, con apposite norme, dei **fondi di riserva**, iscritti nell'ambito del MEF: Fondo di riserva per le spese obbligatorie, Fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale, Fondo di riserva per le spese impreviste e Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa;

- § la fissazione, con apposita norma, **dell'importo massimo di emissione di titoli dello Stato**, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare, in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale;
- § l'annessione agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri, secondo le rispettive competenze, degli elenchi degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

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

SEZIONE II

Articoli 2-15

(Approvazione degli stati di previsione)

Gli **articoli da 2 a 15** dispongono l'approvazione dello stato di previsione dell'entrata e dei singoli **stati di previsione** della spesa, recando per ciascuno di essi anche altre disposizioni aventi carattere gestionale, per la gran parte riprodotte annualmente.

In particolare, l'**articolo 2** definisce l'ammontare delle **entrate previste** per l'anno finanziario **2018**, relative a imposte, tasse, contributi di ogni specie e ogni altro provento, accertate, riscosse e versate nelle casse dello Stato, come risultante dall'annesso stato di previsione dell'entrata (Tabella n. 1) nei seguenti importi:

Tabella 1 – Ammontare dell'entrate

(valori in milioni di euro)

	2018				2019	2020
	BLV	Bilancio integrato A.S. 2960	Nota di variazioni A.C. 4768/I	Bilancio integrato A.C. 4768	Bilancio integrato A.C. 4768	Bilancio integrato A.C. 4768
Entrate Tributarie	519.544	508.043	-2	508.041	527.842	542.730
Entrate Extratributarie	69.198	68.692	+24	68.716	66.756	67.374
Entrate per alienaz. e ammort. beni patrimoniali	2.519	2.513	0	2.513	2.511	2.509
Entrate finali	591.261	579.248	+22	579.270	597.108	612.612

Per il 2018, i valori sono messi a raffronto con quelli derivanti dal bilancio a legislazione vigente (BLV), e con quelli riportati dal disegno di legge originario del Governo (A.S. 2960).

Rispetto al bilancio a legislazione vigente, il decreto-legge fiscale (n. 148 del 2017) e la manovra effettuata con la legge di bilancio hanno determinato, per le entrate finali, una riduzione per un importo pari a circa 12 miliardi nel 2018.

L'andamento negativo delle entrate per il 2018 è imputabile in gran parte alla sterilizzazione dell'aumento delle aliquote IVA (14,9 miliardi di minor gettito atteso). Di contro, maggiori entrate sono imputabili (per circa 2 miliardi) alle risorse derivanti dal differimento della disciplina dell'IRI.

Rispetto al disegno di legge originario del Governo (A.S. 2960), per **effetto della Nota di variazioni** (A.C. 4768/I) risultante dalle modifiche approvate al Senato, le entrate finali aumentano nel 2018 di **22 milioni di euro**, che risultano come saldo tra le maggiori entrate extratributarie (+24 milioni) e le minori entrate tributarie (-2 milioni). L'aumento relativo al 2018 è sostanzialmente riconducibile all'istituzione del **Fondo per il ristoro finanziario dei risparmiatori** (articolo 1, commi 652-655), che determina maggiori entrate extra-tributarie di carattere straordinario in conseguenza del versamento all'entrata delle risorse del Fondo per le vittime di frodi finanziarie e delle risorse provenienti dalla Gestione Speciale del Fondo nazionale di garanzia per la tutela dei crediti nei confronti delle SIM degli altri soggetti autorizzati all'esercizio di attività di intermediazione mobiliare.

I successivi **articoli da 3 a 15** recano l'autorizzazione all'impegno e la pagamento delle **spese dei singoli Ministeri** per l'esercizio finanziario **2017**, in conformità agli annessi stati di previsione della spesa (Tabelle da 2 a 14).

Sebbene costituiscano oggetto di approvazione parlamentare le previsioni di entrata e di spesa, sia di competenza che di cassa, relative al bilancio triennale, va ricordato che, secondo quanto disposto dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009), **soltanto le previsioni del primo anno** costituiscono tuttavia, per le spese, limite alle **autorizzazioni di impegno e pagamento**.

Con riferimento ai singoli stati di previsione della spesa, nella tabella seguente è illustrato il totale delle **spese finali** (cioè al netto delle passività finanziarie) autorizzate per **ciascun Ministero** per il triennio 2018-2020, distinte per parte corrente e parte in conto capitale. Per l'esercizio finanziario **2018**, le spese sono poste a raffronto con le quelle previste a legislazione vigente, e sono evidenziati a parte gli effetti delle due sezioni.

Tabella 2 – Spese finali per ministero

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	2018					2019	2020
	BLV	BILANCIO INTEGRATO AS 2960	Nota di variazioni A.C. 4768/I	BILANCIO INTEGRATO AC 4768	% SU BILANCIO DELLO STATO	BILANCIO INTEGRATO AC 4768	BILANCIO INTEGRATO AC 4768
ECONOMIA E FINANZE	358.863	359.284	-395	358.889	57,5	360.632	364.400
Spese correnti	330.345	330.937	-357	330.580		331.470	333.454
Spese in c/capitale	28.518	28.347	-38	28.309		29.162	30.946
SVILUPPO ECONOMICO	3.921	5.215	-3	5.212	0,8	4.114	3.951
Spese correnti	646	661	-3	658		588	419

	2018					2019	2020
	BLV	BILANCIO INTEGRATO AS 2960	<i>Nota di variazioni A.C. 4768/I</i>	BILANCIO INTEGRATO AC 4768	<i>% SU BILANCIO DELLO STATO</i>	BILANCIO INTEGRATO AC 4768	BILANCIO INTEGRATO AC 4768
Spese in c/capitale	3.275	4.554	0	4.554		3.526	3.532
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	125.097	125.490	206	125.696	20,1	125.592	128.521
Spese correnti	125.044	125.437	203	125.640		125.538	128.464
Spese in c/capitale	53	53	3	56		54	57
GIUSTIZIA	8.241	8.255	1	8.256	1,3	8.419	8.371
Spese correnti	7.915	7.929	1	7.930		8.015	7.934
Spese in c/capitale	326	326	0	326		404	437
AFFARI ESTERI	2.583	2.588	11	2.599	0,4	2.618	2.569
Spese correnti	2.560	2.565	6	2.571		2.589	2.535
Spese in c/capitale	23	23	5	28		29	34
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	56.931	57.080	28	57.108	9,1	56.772	55.850
Spese correnti	53.817	53.972	28	54.000		53.510	52.845
Spese in c/capitale	3.114	3.108	0	3.108		3.262	3.005
INTERNO	23.534	24.358	3	24.361	3,9	23.741	23.634
Spese correnti	22.774	23.443	3	23.446		22.647	22.404
Spese in c/capitale	760	915	0	915		1.094	1.230
AMBIENTE	846	855	14	869	0,1	829	786
Spese correnti	347	341	14	355		352	348
Spese in c/capitale	499	514	0	514		477	438
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	14.970	14.780	59	14.839	2,4	13.122	11.995
Spese correnti	7.152	7.111	2	7.113		6.897	6.856
Spese in c/capitale	7.818	7.669	57	7.726		6.225	5.139
DIFESA	20.833	20.968	0	20.968	3,4	21.016	20.644
Spese correnti	18.350	18.484	0	18.484		18.441	18.216
Spese in c/capitale	2.483	2.484	0	2.484		2.575	2.428
POLITICHE AGRICOLE	787	806	36	842	0,1	796	760
Spese correnti	587	581	26	607		597	586
Spese in c/capitale	200	225	10	235		199	174
BENI CULTURALI	2.095	2.381	1	2.382	0,4	2.346	1.998
Spese correnti	1.380	1.666	1	1.667		1.615	1.283
Spese in c/capitale	715	715	0	715		731	715
SALUTE	2.386	2.359	60	2.419	0,4	2.424	2.414

	2018					2019	2020
	BLV	BILANCIO INTEGRATO AS 2960	Nota di variazioni A.C. 4768/I	BILANCIO INTEGRATO AC 4768	% SU BILANCIO DELLO STATO	BILANCIO INTEGRATO AC 4768	BILANCIO INTEGRATO AC 4768
Spese correnti	2.326	2.299	60	2.359		2.361	2.359
Spese in c/capitale	60	60	0	60		63	55
SPESE FINALI	621.087	624.419	22	624.441	100	622.420	625.892
Spese correnti	573.243	575.426	-16	575.410	92,1	574.619	577.701
Spese in c/capitale	47.844	48.993	38	49.031	7,9	47.801	48.191

Nel complesso, per il **2018** le **spese finali** del bilancio dello Stato ammontano, in termini di competenza, a **624.441 milioni**, con un **aumento di 3.354 milioni** di euro rispetto alle spese previste a legislazione vigente. Negli anni successivi, le spese finali ammontano a **622.420** milioni nel 2019 e a **625.892** milioni nel 2020.

Rispetto alle **previsioni di spesa a legislazione vigente**, per il 2018 le spese finali **aumentano per quasi tutti i Ministeri**, fatta eccezione il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che sconta una riduzione (-132 milioni).

In particolare, le spese finali del **Ministero dello sviluppo economico** aumentano di quasi 1,3 miliardi. Le spese del **Ministero del lavoro** aumentano di quasi 600 milioni. Il **Ministero dell'istruzione, università e ricerca** registra un incremento delle spese finali di circa 180 **milioni** rispetto alla legislazione vigente. Il **Ministero dell'interno** presenta un aumento delle spese finali di 827 milioni.

Per quanto concerne gli effetti derivanti dal passaggio parlamentare al Senato, la colonna relativa alla **Nota di variazioni** evidenzia un **aumento di 22 milioni di euro sulle spese finali** del bilancio dello Stato, derivanti da un incremento di 38 milioni delle spese in conto capitale, a fronte di una riduzione di 16 milioni delle spese correnti. Per quasi tutti i Ministeri, le modifiche apportate dal Senato hanno comportato un aumento delle spese finali. Per il **Ministero del lavoro e delle politiche sociali** la Nota determina un **incremento di 206** milioni, in relazione alla stabilizzazione del bonus bebè (+185 milioni nel 2018, commi 141-142), all'istituzione del Fondo per i familiari di disabili gravi (+20 milioni nel 2018, commi 145-147) e all'incremento di 15 milioni di euro relativo al personale dei centri per l'impiego (commi 441-448 e 451-452). Per il **Ministero della salute** (+60 milioni), l'incremento è attribuibile ai commi 449-450 relativi al superticket. Per il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, l'incremento di 59 milioni dovuto alla Nota di variazioni è attribuibile in massima parte ad interventi sulle infrastrutture, tra cui vanno segnalati il

contributo all'ANAS (comma 684, +32 milioni) e il Fondo per la progettazione di opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche (comma 634, +30 milioni). Per il **Ministero delle politiche agricole** (+36 milioni), tra gli interventi introdotti al Senato si segnalano l'indennità per i lavoratori della pesca marittima (commi 70 e 77, +16 milioni), l'istituzione del fondo per l'emergenza avicola (+15 milioni, commi 297-299) e la stabilizzazione del personale precario del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi economica agraria (comma 367, +10 milioni). Fanno eccezione il Ministero dello sviluppo economico (-3 milioni) e il Ministero dell'economia e delle finanze (-395 milioni).

Per approfondimenti relativi agli stati di previsione per i singoli Ministeri, si rinvia ai dossier predisposti dal Servizio Studi per ciascuna Commissione permanente.

Articoli 16-18 (Totali generali e disposizioni finali)

Gli **articoli 16 e 17** dispongono l'approvazione del **totale generale della spesa** e dei **quadri generale riassuntivi** per il triennio 2018-2020. L'**articolo 18** reca infine una serie di disposizioni di carattere gestionale.

L'**articolo 16** approva i **totali generali della spesa dello Stato** per il **triennio 2018-2020**, comprensivi del rimborso delle passività finanziarie, in termini di competenza e di cassa.

La tabella seguente riporta nella prima riga i totali generali della spesa nel ddl originario del Governo (A.S. 2960) e di quello approvato dal Senato (A.C. 4768).

Tabella 3 – Totali generali della spesa

(valori in milioni di euro)

	COMPETENZA			CASSA		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
SPESE COMPLESSIVE A.S. 2960	852.234	862.741	858.625	869.226	868.614	862.676
SPESE COMPLESSIVE A.C. 4768	852.257	862.856	858.718	869.227	868.637	862.718
<i>DIFFERENZA</i>	+23	+115	+93	+1	+23	+42

Va infatti considerato che, rispetto al provvedimento di manovra come presentato dal Governo (A.S. 2960), nel corso dell'esame al **Senato** sono stati approvati numerosi **emendamenti**, i cui effetti sono stati recepiti nel disegno di legge di bilancio con al **Nota di variazioni** (A.C. 4768/I).

Tali emendamenti, pur risultando **neutrali** rispetto agli obiettivi fissati nella manovra in termini di **saldi** di finanza pubblica, hanno determinato una leggera **variazione** delle previsioni integrate delle **entrate** e delle **spese** del bilancio dello Stato. Per quanto riguarda le spese complessive per competenza, a seguito della Nota di variazioni, e quindi del passaggio parlamentare presso il Senato, si riscontra un aumento di 23 milioni nel 2018, di 115 milioni nel 2019 e di 93 milioni nel 2020. Gli aumenti sono ancora più contenuti nelle spese complessive per cassa (+1 milione nel 2018, +23 milioni nel 2019 e +42 milioni nel 2020).

L'**articolo 17** approva il **quadro generale riassuntivo** del bilancio dello Stato, e le relative tabelle ad esso allegate, che espongono i dati del bilancio integrato (entrate e spese), in termini di competenza e di cassa.

I dati sono esposti, per le spese, **ripartiti** per Ministero e **per divisioni** (secondo la classificazione funzionale) e, sia per le entrate che per le spese, **secondo la classificazione economica**

Si segnala che nel quadro generale riassuntivo i dati sono esposti evidenziando i valori risultanti dalla Sezione I e dalla Sezione II.

Nelle tabelle che seguono sono riportati i dati di bilancio, come esposti nel quadro generale riassuntivo, in soli termini di competenza. Per l'anno 2018, essi sono posti a raffronto con i valori contabili presenti nell'originario disegno di legge di bilancio del Governo (A.S. 2960).

Per un'analisi più dettagliata, anche in relazione agli effetti della Nota di variazioni, si rinvia al successivo paragrafo del dossier ("Analisi del bilancio dello Stato per il 2018-2020").

Tabella 4 - Quadro generale riassuntivo del bilancio 2018-2020*(dati di competenza, valori in milioni di euro)*

	A.S. 2960	A.C. 4768		
	Bilancio integrato 2018	Bilancio integrato 2018	Bilancio integrato 2019	Bilancio integrato 2020
Tributarie	508.043	508.041	527.842	542.730
Extratributarie	68.692	68.716	66.756	67.374
Entrate per alienazione e ammort. beni patrimoniali	2.513	2.513	2.510	2.508
Entrate finali	579.248	579.270	597.108	612.612
Spese correnti	575.426	575.410	574.619	577.701
- Interessi	78.491	77.491	77.533	80.214
- Spese correnti netto interessi	496.935	497.919	497.086	497.487
Spese conto capitale	48.993	49.031	47.801	48.191
Spese finali	624.419	624.441	622.420	625.891
Rimborso prestiti	227.816	227.816	240.436	232.826
Spese complessive	852.235	852.257	862.856	858.718
Saldo netto da finanziare	-45.171	-45.171	-25.311	-13.279
Risparmio pubblico	1.309	1.347	19.979	32.403
Ricorso al mercato	-272.987	-272.987	-265.748	-246.106

Tabella 5 - Ripartizione per funzioni delle spese*(dati di competenza, valori in milioni di euro)*

DIVISIONI	A.S. 2960	A.C. 4768		
	Bilancio integrato 2018	Bilancio integrato 2018	Bilancio integrato 2019	Bilancio integrato 2020
Servizi generali delle PA	542.088	541.688	555.946	551.895
Difesa	18.311	18.311	18.376	17.138
Ordine pubblico e sicurezza	24.770	24.772	24.899	24.744
Affari economici	59.574	59.661	53.647	54.936
Protezione dell'ambiente	1.083	1.097	1.032	948
Abitazione e assetto territoriale	5.723	5.748	5.396	3.032
Sanità	9.327	9.377	9.699	11.153
Attività ricreative, culturali e di culto	6.129	6.130	6.183	5.810
Istruzione	54.973	55.000	54.489	54.580
Protezione sociale	130.256	130.472	133.187	135.482
Spese complessive	852.234	852.257	862.856	858.718

Tabella 6 - Spese finali per categorie economiche*(dati di competenza, valori in milioni di euro)*

CATEGORIE	A.S. 2960	A.C. 4768		
	Bilancio integrato 2018	Bilancio integrato 2018	Bilancio integrato 2019	Bilancio integrato 2020
Redditi da lavoro dipendente	91.537	91.547	91.179	90.510
Consumi intermedi	12.715	12.729	12.724	12.647
Imposte pagate sulla produzione	4.845	4.846	4.810	4.795
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	262.931	263.201	262.650	265.920
Trasferimenti correnti a famiglie e ist. sociali private	17.099	17.110	17.631	17.372
Trasferimenti correnti a imprese	8.330	8.354	8.389	8.102
Trasferimenti all'estero	1.441	1.441	1.463	1.393
Risorse proprie UE	17.850	17.850	18.510	19.100
Interessi passivi e redditi da capitale	78.491	78.491	77.533	80.214
Poste correttive e compensative	71.536	71.536	71.686	70.708
Ammortamenti	1.105	1.105	1.105	1.105
Altre uscite correnti	7.546	7.201	6.939	5.835
Totale Spese Correnti	575.426	575.410	574.619	577.701
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.138	5.144	5.506	5.199
Contributi investimenti ad amministrazioni pubbliche	21.305	21.362	20.018	24.427
Contributi agli investimenti ad imprese	12.765	12.783	11.897	10.869
Contributi investimenti a famiglie e ist. sociali private	84	84	175	105
Contributi agli investimenti a estero	485	485	404	359
Altri trasferimenti in conto capitale	6.028	5.985	6.994	6.666
Acquisizioni di attività finanziarie	3.188	3.188	2.808	566
Totale spese Conto Capitale	48.993	49.031	47.801	48.191
Totale Spese Finali	624.419	624.441	622.420	625.892

Tabella 7 - Entrate finali per categorie economiche*(dati di competenza, valori in milioni di euro)*

CATEGORIE	A.S. 2960	A.C. 4768		
	Bilancio integrato 2018	Bilancio integrato 2018	Bilancio integrato 2019	Bilancio integrato 2020
I - Imposte sul patrimonio e sul reddito	264.328	264.325	265.767	270.200
II - Tasse e imposte sugli affari	183.574	183.574	200.388	209.115
III - Imposte sulla produzione, consumi e dogane	35.075	35.075	36.205	37.504
IV - Monopoli	10.769	10.769	11.109	11.455
V - Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	14.297	14.297	14.372	14.456
Totale entrate tributarie	508.043	508.041	527.842	542.730
VI - Proventi speciali	858	858	825	797
VII - Proventi dei servizi pubblici minori	27.465	27.490	25.458	26.284
VIII - Proventi dei beni dello Stato	264	264	263	263
IX - Prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione	1.565	1.565	1.315	1.315
X - Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro	4.987	4.987	5.097	5.094
XI - Recuperi, rimborsi e contributi	30.752	30.752	30.897	30.621
XII - Partite che si compensano nella spesa	2.801	2.801	2.902	3.002
Totale entrate extratributarie	68.692	68.716	66.756	67.374
Totale alienazione ed ammortamento beni, ecc.	2.513	2.513	2.511	2.509
ENTRATE FINALI	579.248	579.270	597.108	612.612

Articolo 19 *(Entrata in vigore)*

La legge di bilancio entra in vigore il **1° gennaio 2018**, ove non diversamente previsto.

Una diversa entrata in vigore è stabilita, in particolare, dall'articolo 1, **comma 453** (Compensazioni minor gettito IRAP), e **comma 506**, per i commi da 500 a 506 (Fondo imprese Sud), per i quali l'entrata in vigore è fissata al **giorno stesso della pubblicazione** nella *Gazzetta Ufficiale*.

Inoltre, si segnala che il comma 533 dell'articolo 1, prevede che le disposizioni di cui ai commi da 519 a 530 (Autorizzazione allo stoccaggio di prodotti energetici presso depositi di terzi), hanno efficacia a decorrere dal sessantesimo giorno successivo a quello di entrata in vigore del decreto di cui al comma 531.

ANALISI DEL BILANCIO DELLO STATO PER IL 2018-2020

Ai sensi dell'articolo 21 della legge di contabilità pubblica, il disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2018 e del bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020 è presentato nei prospetti deliberativi per unità di voto - in coerenza con le disposizioni della legge n. 196/2009, come modificate dalla legge n. 163 del 2016 e dai decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016 - **integrando** le risorse disponibili in bilancio a **legislazione vigente con gli effetti delle modifiche proposte** dal medesimo disegno di legge di bilancio, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata per effetto delle innovazioni normative della **Sezione I** e delle variazioni (finanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di entrate e di spese disposte da norme preesistenti) esercitabili con la **Sezione II**.

In particolare, i prospetti deliberativi della Sezione II riportano:

- § le previsioni a **legislazione vigente**, che **includono l'aggiornamento delle previsioni** per le spese per oneri inderogabili e fabbisogno nonché le **rimodulazioni** compensative di spese relative a fattori legislativi e per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (verticali ed orizzontali) proposte dalle amministrazioni in sede di formazione del bilancio per finalità di efficientamento della spesa;
- § le **proposte di modifica** della legislazione vigente (rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni) che non richiedono la previsione di una specifica disposizione normativa, effettuate con la **Sezione II**;
- § gli **effetti finanziari** imputabili alle innovazioni normative introdotte con la **Sezione I** del disegno di legge di bilancio, esposti separatamente.

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

I prospetti deliberativi del disegno di legge di bilancio 2018-2020 sono impostati secondo la struttura contabile per **Missioni** e **Programmi**, finalizzata a privilegiare il contenuto funzionale della spesa, con **l'indicazione sotto ciascun Programma**, a titolo meramente conoscitivo, delle **azioni** che lo compongono.

Per la **prima volta** con il disegno di legge di bilancio 2018-2020 le **azioni** sono anche rappresentate in un **apposito prospetto** dell'atto deliberativo, collocato dopo i quadri generali riassuntivi, che riporta, a scopo solo conoscitivo, il bilancio per Missione, Programma e Azione dell'intero bilancio dello Stato.

Nel complesso, il bilancio per il 2018 conferma la struttura dello scorso esercizio, con **34 missioni**, che rappresentano le funzioni principali della spesa pubblica e ne delineano gli obiettivi strategici, e **175 programmi di spesa**, che costituiscono le **unità di voto parlamentare**, con l'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa¹¹.

La Relazione illustrativa al disegno di legge precisa che le modifiche rispetto alla struttura della legge di bilancio 2017 riguardano la denominazione di alcuni programmi, la ricollocazione di alcune attività tra programmi, ovvero la soppressione, ricollocazione e istituzione di nuove azioni. In merito al contenuto dell'unità di voto, la Relazione illustra le modifiche derivanti dallo spostamento di capitoli di spesa dovuti o a una migliore rappresentazione o a cambiamenti di natura gestionale.

Pur non avendo subito cambiamenti rilevanti rispetto all'esercizio 2017, per consentire una maggiore confrontabilità dei dati, nelle tavole 6 e 7 della Relazione illustrativa, è stata effettuata una riclassificazione riconducendo le singole unità gestionali del bilancio (i capitoli/piani gestionali) degli esercizi finanziari 2016 e 2017 alla classificazione per missioni e programmi adottata nel disegno di Legge di bilancio 2018-2020.

2.1. La formazione delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente e le rimodulazioni

L'evoluzione degli aggregati di bilancio, per il triennio di previsione, sconta gli interventi di contenimento della spesa operati negli esercizi precedenti e gli effetti dei provvedimenti disposti dal Governo nel corso del 2017. Le previsioni di entrata e di spesa si riferiscono esclusivamente alla **legislazione vigente**, pertanto **non comprendono** gli effetti del **decreto legge 148/2017**.

Relativamente alle **misure** adottate nel **corso del 2017**, con effetti rilevanti sulle previsioni per il triennio 2018-2020, la Relazione illustrativa del disegno di legge evidenzia in particolare:

§ gli interventi a favore del **Mezzogiorno** (D.L. n. 91/2017).

La Relazione illustrativa ricorda le misure concernenti il nuovo credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi nelle Zone economiche e Speciali - Zes, misure di politica attiva gestite dall'ANPAL per la ricollocazione dei lavoratori espulsi dai processi produttivi delle regioni del Sud ed interventi in materia di edilizia giudiziaria;

¹¹ I centri di responsabilità amministrativa corrispondono a unità organizzative di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300. Secondo quanto stabilito all'articolo 21 della legge n. 196/2009, i programmi del bilancio costituiscono un criterio di riferimento per i processi di riorganizzazione dei Ministeri. Ciò al fine di garantire una migliore e più efficace gestione delle politiche e di prevenire duplicazioni.

§ le disposizioni in materia finanziaria per il **contenimento della spesa pubblica**, nonché a sostegno degli **enti territoriali** e delle popolazioni colpite da **eventi sismici** (D.L. n. 50/2017).

In particolare, si sottolineano, oltre ad interventi di contenimento della spesa ed in materia di entrate, le misure a sostegno dei territori colpiti dal sisma tra cui l'istituzione di un fondo da ripartire per consentire l'accelerazione delle attività di ricostruzione nelle zone colpite dagli eventi sismici 2016 e 2017 ed il rifinanziamento del Fondo per la ricostruzione nonché l'istituzione di una zona franca urbana (ZFU) in favore delle imprese e dei titolari di reddito autonomo dei comuni colpiti dal sisma del Centro Italia, che si sono aggiunte a quanto già disposto dal D.L. n. 8/2017 (Nuovi interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016 e del 2017);

§ i provvedimenti in **ambito sociale** (D.Lgs. n. 117/2017 e n. 147/2017).

In particolare, si ricorda il provvedimento che introduce il Codice del Terzo settore, che ha comportato un incremento del Fondo nazionale per il servizio civile e l'avvio del Registro unico nazionale del Terzo settore, nonché il D.Lgs. n. 147/2017 che ha aumentato le risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale;

§ le misure per il contrasto all'**immigrazione irregolare** (legge n. 13/2017).

La Relazione illustrativa sottolinea, in particolare, le misure volte ad accelerare i procedimenti in materia di protezione internazionale, nonché per il contrasto dell'immigrazione illegale.

2.1.1 Le rimodulazioni

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

Laddove le rimodulazioni compensative riguardano dotazioni finanziarie riconducibili al **fattore legislativo**, la normativa ne prevede **apposita evidenza contabile**, evidenza, oltre che nelle apposite colonne del bilancio da deliberare, in appositi **allegati** a ciascuno stato di previsione della spesa, che espongono le autorizzazioni di spesa che sono rimodulate dal disegno di legge di bilancio, distintamente, per le rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e per le rimodulazioni per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma).

Si rileva che la flessibilità in formazione è stata **esercitata in misura contenuta** e soltanto da alcuni Ministeri (Ministeri dell'economia e delle finanze, dello sviluppo economico, dell'istruzione, dell'università e della ricerca, dell'ambiente e della tutela del mare e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e Ministero della salute) con variazioni concentrate su pochi capitoli di bilancio.

Le **rimodulazioni di tipo “verticale”**, ovvero tra spese predeterminate da leggi vigenti (**fattori legislativi**) effettuate in uno specifico anno, hanno modificato la legislazione vigente soprattutto nel 2018, con una **riallocazione** complessiva della spesa che ha interessato **principalmente il Ministero dell’economia**, pari a **424 milioni** di euro (98% delle variazioni di bilancio), connesse ad una rimodulazione degli stanziamenti previsti nell’ambito del potenziamento delle infrastrutture ferroviarie.

In via del tutto residuale, si registrano variazioni compensative operate dal Ministero dell’istruzione in favore del Centro italiano ricerche aerospaziali riducendo gli stanziamenti del fondo integrativo speciale per la ricerca (4 milioni di euro) e dal Ministero dell’ambiente per complessivi 4 milioni di euro annui nel triennio 2018-2020, nell’ambito del fondo per incentivare le misure di interventi per la promozione dello sviluppo sostenibile e per aumentare le spese di comunicazione per l’educazione e la promozione della cultura ambientale. Infine, il Ministero della salute ha operato delle rimodulazioni verticali di circa 1 milione di euro nel 2018 e circa 300 mila euro annui nel 2019-2020 principalmente per i maggiori oneri connessi al pagamento dei compensi ai veterinari, farmacisti e chimici a tempo determinato operanti negli uffici centrali e periferici del ministero della salute (700 mila euro) e per l’attività ed il funzionamento del centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali (circa 300 mila euro).

Tabella 8 - Rimodulazioni compensative verticali di spese per fattori legislativi (art. 23, co 3, lett. a)

(importi in milioni di euro)

ECONOMIA E FINANZE Mis/Pro	2018		2019		2020	
	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.
8 Diritto alla mobilità' e sviluppo dei sistemi di trasporto (13)						
<i>8.1 Sostegno allo sviluppo del trasporto (13.8)</i>						
LF n.266/2005 art.1 comma 86 CONTRIBUTO IN CONTO IMPIANTI ALLE FERROVIE DELLO STATO S.P.A. (Cap-pg: 7122/2)	581	-414	1.946	-	2.466	-
LS n.228/2012 art.1 comma 176 CONTRATTI PROGRAMMA RFI□ (Cap-pg: 7122/1)	600	200	-	-	-	-
LS n.147/2013 art.1 comma 76 RFI (Cap-pg: 7122/7)	534	214	320		320	
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA Mis/Pro	2018		2019		2020	
	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.
3 Ricerca e innovazione (17)						
<i>3.1 Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata (17.22)</i>						
L n.370/1999 art.10 comma 1 punto D: FONDO RICERCA APPLICATA (Cap-pg: 7310/1)	18	-4	22	-	22	-
L n.46/1991 art.1 4: CONTRIBUTO PRORA (Cap-pg: 7233/1)	22	4	18	-	18	-

AMBIENTE Mis/Pro	2018		2019		2020	
	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.
1 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (18)						
<i>1.2 Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale (18.5)</i>						
LF n.244/2007 art.2 comma 322 RISPARMIO ENERGETICO (Cap-pg: 7953/1)	-	-4	-	-4	-	-4
LF n.388/2000 art.109 comma 1 punto A SVILUPPO SOSTENIBILE (Cap-pg: 7953/2)	4	4	4	4	4	4
1.4 Coordinamento generale, informazione e comunicazione (18.11)						
<i>9.1 Opere pubbliche e infrastrutture (14.8)</i>						
LF n.266/2005 art.1 comma 20 FONDO DA RIPARTIRE PER PROVVEDERE AD EVENTUALI MAGGIORI ESIGENZE DI SPESA (Cap-pg: 1335/1)	-	-0,2	-	-0,2	-	-0,2
L n.179/2002 art.6 comma 1 PROGRAMMA STRATEGICO DI COMUNICAZIONE AMBIENTALE (Cap-pg: 1083/1)	0,4	0,2	0,4	0,2	0,4	0,2

SALUTE Mis/Pro	2018		2019		2020	
	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.
1 Tutela della salute (20)						
<i>1.2 Sanita' pubblica veterinaria (20.2)</i>						
L n.434/1998 art.1 comma 2 INTERVENTI IN MATERIA DI ANIMALI DI AFFEZIONE E PREVENZIONE RANDAGISMO (Cap-pg: 5340/1)	-	-0,3	-	-0,3	-	-0,3
DL n.202/2005 art.1 comma 1 L'INFLUENZA AVIARIA (Cap-pg: 5390/1)	0,6	0,3	0,6	0,3	0,6	0,3
3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)						
<i>3.2 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)</i>						
DL n.202/2005 art.1 comma 4/bis INFLUENZA AVIARIA (Cap-pg: 3039/1)	5	-0,7	5	-	5	-
1 Tutela della salute (20)						
<i>1.2 Sanita' pubblica veterinaria (20.2)</i>						
LF n.266/2005 art.1 comma 402 CONTRATTI SALUTE EFFETTO INDOTTO (Cap-pg: 5022/1)	11	0,7	11	-	11	-

Fonte: ddl di bilancio 2018-2020 (A.S. 2960 – Tomo III)

Le **rimodulazioni in senso “orizzontale”**, ovvero tra esercizi finanziari diversi, sono state adottate anch'esse in casi molto limitati, ed hanno interessato unicamente gli stanziamenti in conto capitale. Nel complesso, queste rimodulazioni hanno portato ad una revisione pluriennale degli stanziamenti che ha **riallocato la spesa dal 2018 (-145 milioni) ad altri esercizi finanziari**, ed in particolare al 2019 (+196 milioni) e al 2020 (1.380 milioni).

Soltanto **due ministeri** si sono avvalsi di tale forma di flessibilità (Ministero dell'economia e delle finanze e Ministero dello sviluppo economico). In particolare, il Ministero dell'economia ha rimodulato le spese per l'edilizia

sanitaria mentre il Ministero dello sviluppo economico ha rimodulato i contributi del programma FREMM per il settore aeronautico.

Tabella 9 - Rimodulazioni compensative orizzontali di spese per fattori legislativi (art. 23, co 3, lett. a)

(importi in milioni di euro)

ECONOMIA E FINANZE Mis/Pro	2018		2019		2020		2021 e segg.	
	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.
9 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)								
<i>9.1 Opere pubbliche e infrastrutture (14.8)</i>								
L n.448/1998 art.50 comma 1 punto C EDILIZIA SANITARIA PUBBLICA (Cap-pg: 7464/1)	106	-600	475	-369	2.375	969	-	-

SVILUPPO ECONOMICO Mis/Pro	2018		2019		2020		2021 e segg.	
	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.
1 Competitività e sviluppo delle imprese (11)								
<i>1.1 Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo (11.5)</i>								
LF n.266/2005 art.1 comma 95 punto 3 CONTRIBUTO PER IL PROSEGUIMENTO DEL PROGRAMMA DI SVILUPPO PER L'ACQUISIZIONE DELLE UNITA' NAVALI FREMM (Cap-pg: 7485/4)	462	260	458	330	368	240	788	-830
LF n.244/2007 art.2 comma 180 INTERVENTI SETTORE AEREAUTICO (Cap-pg: 7421/20)	975	195	997	235	950	175	1.130	-605

Un'ulteriore tipologia di rimodulazioni compensative tra anni diversi, connessa ad un **adeguamento del piano finanziario dei pagamenti**, è stata effettuata dal Ministero dell'economia e delle finanze, per effetto di una revisione delle previsioni relative al finanziamento del fondo sanitario nazionale in relazione alle minori entrate dell'IRAP e dell'addizionale regionale all'IRPEF e delle somme quantificate in esito al riaccertamento straordinario dei residui passivi destinate al ripiano dei debiti, nei confronti delle regioni, iscritti nel conto del patrimonio. Nel complesso, le rimodulazioni per adeguamento al piano dei pagamenti hanno portato ad una revisione pluriennale degli stanziamenti che ha **riallocato la spesa dal 2018 (-640 milioni) al 2019 (+519 milioni) e al 2020 (+121 milioni)**.

Tabella 10 - Rimodulazioni compensative di spese per adeguamento al piano finanziario (art. 23, co 3, lett. a, art. 30, co. 1)*(importi in milioni di euro)*

ECONOMIA E FINANZE Mis/Pro	2018		2019		2020	
	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.	BLV	di cui rimod.
2 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (3)						
2.4 Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria (3.6)						
DLG n.56/2000 art.13 comma 3 ATTRIBUZIONE GETTITO IRAP REGIONI A STATUTO ORDINARIO (Cap-pg: 2701/1)	400	-500	500	500	-	-
9 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)						
9.1 Opere pubbliche e infrastrutture (14.8)						
DL n.66/2014 art.49 comma 2 punto D SOMME DESTINATE AL RIPIANO DEI DEBITI DEGLI ENTI TERRITORIALI (Cap-pg: 7464/4)	200	-140	150	19	121,2	121,2

Fonte: ddl di bilancio 2018-2020 (A.S. 2960 – Tomo III)

Per la prima volta, con il disegno di legge di bilancio per il 2018-2020, le amministrazioni centrali hanno altresì potuto esercitare la facoltà, con riferimento alle **autorizzazioni pluriennali** di spesa in **conto capitale non permanenti**, di **reiscrizione**, con la legge di bilancio, delle **somme stanziare annualmente nel bilancio dello Stato non impegnate** alla chiusura dell'esercizio nella **competenza degli esercizi finanziari successivi**, in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti (art. 30, co. 2). La medesima facoltà di reiscrizione è esercitabile dall'Amministrazione anche per i **residui di stanziamento** provenienti dagli **esercizi precedenti** a quello consuntivato, così come previsto dall'art. 34-ter, comma 1, secondo periodo, della legge di contabilità¹². Le autorizzazioni legislative per le quali è stata esercitata tale facoltà sono evidenziate in apposito allegato a ciascuno stato di previsione della spesa.

L'esercizio di questa nuova facoltà, esercitata soltanto da tre Ministeri (Ministeri dello sviluppo economico, delle infrastrutture e trasporti e delle politiche agricole) ha prodotto **17,4 milioni** di euro di stanziamenti non impegnati in conto competenza 2016 e **17 milioni** di residui di stanziamento

¹² Per gli stanziamenti derivanti da autorizzazioni di spese pluriennali non impegnati alla chiusura dell'esercizio, il comma 3 dell'art. 34-bis prevede che le amministrazioni possono conservarli quali residui di stanziamento o, in alternativa come risorse che si propone di reinscrivere con il disegno di legge di bilancio nella competenza degli esercizi successivi. Analoga facoltà è prevista per i residui di stanziamento provenienti da esercizi precedenti a quello di consuntivazione, per i quali le amministrazioni possono provvedere alla loro eliminazione dal conto dei residui di stanziamento e alla successiva iscrizione nella competenza dei bilanci futuri in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti.

che sono stati reiscritti per la maggior parte nella competenza dell'esercizio 2018.

Va, infine, ricordato che, ai sensi dell'articolo 23, comma 1-*bis*, della legge n. 196/2009, le Amministrazioni hanno proceduto, in sede di formazione del bilancio, ad iscrivere negli stati di previsione della spesa - e in quello di entrata - gli importi relativi a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio quali entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività. La procedura, cosiddetta "stabilizzazione delle riassegnazioni", rende disponibili già a inizio anno, gli stanziamenti corrispondenti a entrate finalizzate per legge i cui versamenti hanno assunto un carattere stabile e monitorabile nel tempo, favorendo l'operatività delle strutture e riducendo il carico amministrativo delle variazioni di bilancio da adottare in corso d'esercizio.

Come lo scorso anno, la **stabilizzazione delle riassegnazioni** ha riguardato tutti i Ministeri, con l'eccezione del Ministero degli esteri e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Nel complesso, la stabilizzazione ha riguardato un ammontare di risorse pari a circa **1.717 milioni in entrata e a 1.670 milioni di euro in uscita per il 2018** (cfr. Tavola 12-b, pag. 36-37, A.S. 2960, Tomo I).

2.1.2 Le previsioni a legislazione vigente

Le previsioni di entrata e di spesa a legislazione vigente – che si rammenta ricomprendono gli effetti delle rimodulazioni di cui al paragrafo precedente - evidenziano i seguenti importi per gli anni 2018-2020.

Tabella 11 - Previsioni a legislazione vigente 2018-2020

(valori in milioni di euro)

	Ass, 2017	2018		2019		2020	
	Competenza	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
Entrate finali	573.497	589.996	548.478	602.393	560.375	610.434	568.513
- di cui entrate tributarie	494.947	519.777	429.575	533.298	506.096	540.912	513.710
Spese finali	629.494	620.302	638.989	611.522	619.702	616.114	622.170
Saldo netto da finanziare	-55.997	-30.306	-90.510	-9.129	-59.327	-5.680	-53.655
Risparmio pubblico	2.903	14.735	-40.197	30.883	-19.268	35.366	-13.045
Ricorso al mercato	-305.519	-258.122	-318.456	-249.565	-299.764	-238.506	-286.481

Fonte: ddl di bilancio 2018-2020 (A.S. 2960 – Tomo I, pag. 29-30)

A **legislazione vigente**, il **saldo netto da finanziare** per il **2018** - corrispondente alla differenza tra le entrate finali e le spese finali – presenta un **disavanzo di 30,3 miliardi** di euro, in **miglioramento** sia rispetto alla previsione del bilancio 2017 (che indicava un SNF pari a 38,6 miliardi) che rispetto al dato assestato (circa 56 miliardi).

Nel successivo biennio, per effetto dell'incremento atteso delle **entrate tributarie** (che passano dai 519,8 miliardi del 2018 ai 540,9 miliardi nel 2020, grazie al favorevole andamento delle variabili macroeconomiche ed

agli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi approvati in corso d'anno) si evidenzia un **ulteriore miglioramento** del saldo netto da finanziare, che si attesta a 9,1 miliardi nel 2018 e a 5,7 miliardi nel 2019.

Le **spese finali** evidenziano, al contempo, una **decrescita** nel triennio, dai 620,3 miliardi del 2018 ai 616,1 miliardi del 2020.

In termini di **cassa**, il saldo netto da finanziare, mostra un disavanzo di oltre 90,5 miliardi nel 2018, di 59,3 miliardi nel 2019 e di 53,6 miliardi nel 2020.

La differenza rispetto al corrispondente saldo in termini di competenza dipende essenzialmente dal fisiologico scostamento tra i valori degli accertamenti di entrata e i corrispondenti incassi. In particolare, la differenza tra i due saldi, pari a circa 60,2 miliardi nel 2018, risulta attribuibile per circa 42 miliardi alle entrate finali, ed in particolare agli scostamenti tra quanto si prevede di accertare e quanto si prevede di incassare. Dal lato delle spese si registra una maggiore dotazione cassa per circa 18,7 miliardi nelle spese finali.

Nel **confronto** con le previsioni assestate per il **2017**, i saldi mostrano un netto miglioramento. In particolare, il **saldo netto** da finanziare **migliora** sensibilmente nel 2018 passando da circa 56 a 30,3 miliardi.

Le **entrate finali** attese a legislazione vigente per il 2018 presentano una **variazione positiva**, determinata dall'incremento stimato per le entrate **tributarie** (+24,8 miliardi in termini di competenza).

Le previsioni delle **spese finali** di competenza a legislazione vigente per l'anno 2018 sono invece **inferiori** rispetto a quelle assestate (-9,2 miliardi). Tale variazione interessa integralmente le spese in conto capitale, in relazione all'andamento delle acquisizioni di attività finanziarie, che spiegano una quota rilevante delle riduzioni della componente di spesa in conto capitale per effetto del contributo di 20 miliardi di euro disposto il DL Salva banche per il solo anno 2017 (D.L. n. 193/2017).

Si ricorda che dallo scorso anno, in applicazione della riforma della legge di contabilità, le voci di entrata e di spesa relative alle **regolazioni contabili e debitorie**¹³ sono **incluse nei saldi** del bilancio dello Stato (innovando rispetto a

¹³ Con il termine "regolazione di bilancio" si intende un'operazione volta a far emergere contabilmente partite di entrata e/o di spesa che altrimenti non troverebbero rappresentazione in bilancio (nel rispetto dei principi dell'unità, dell'annualità, dell'integrità e dell'universalità del bilancio) o a depurare il bilancio di partite contabili che, sebbene registrate nell'esercizio, hanno già manifestato i propri effetti economici in anni precedenti. Nell'ambito delle regolazioni di bilancio è possibile distinguere le regolazioni contabili dalle regolazioni debitorie. Le regolazioni contabili sono delle partite di entrata e di spesa iscritte nel bilancio dello Stato con la finalità di dare rappresentazione a fenomeni finanziari che altrimenti non verrebbero considerati nella loro interezza. Per regolazione debitoria si intende l'iscrizione in bilancio di una partita contabile di spesa per il pagamento di operazioni che, in termini di competenza economica, hanno già prodotto i loro effetti in esercizi precedenti a quello in cui viene disposto lo stanziamento in bilancio. In genere, la mancata iscrizione della spesa

quanto previsto nel passato, in cui i dati erano presentati sia al netto che al lordo delle regolazioni). Tali voci trovano esplicitazione, ai fini del raccordo con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica nella **nota tecnico illustrativa** al disegno di legge di bilancio.

nell'esercizio di competenza dipende dal fatto che per esso non si disponeva delle necessarie informazioni per poter essere correttamente stimata. Rientrano tra queste il ripiano dei disavanzi delle aziende sanitarie, gli accantonamenti al fondo globale per provvedere all'estinzione di debiti pregressi o ai pagamenti derivanti da sentenze di organi giurisdizionali nazionali e comunitari, ecc.

2.2. Le previsioni del bilancio integrato in termini di competenza (A.C. 4768)

Come già sopra ricordato, a seguito della riforma, il bilancio dello Stato è presentato **integrando** le risorse disponibili a **legislazione vigente** – formulate come illustrato nel paragrafo precedente - con gli **effetti** della **manovra** finanziaria del Governo, attuata attraverso le **innovazioni normative della Sezione I** e le **variazioni contabili** (rifi nanziamen ti, defian ziamen ti e riprogrammazioni) **della Sezione II**, riepilogate nell'apposito allegato conoscitivo (Tomo I, pag. 337).

Concorrono inoltre, si ricorda, al conseguimento degli obiettivi finanziari e al finanziamento degli interventi disposti con la manovra anche le disposizioni del **D.L. n. 148/2017** recante disposizioni urgenti in materia finanziaria e per esigenze indifferibili, i cui effetti sono contabilizzati nel bilancio integrato 2018-2020, nell'ambito della **Sezione II**.

Il provvedimento di **manovra** fissa l'obiettivo di indebitamento netto nominale – come ricorda la Relazione illustrativa (A.S. 2960) - ad un livello pari al -1,6 per cento del PIL nel 2018, al -0,9 per cento del PIL per il 2019 e a -0,2 per cento del PIL per il 2020.

In coerenza con gli obiettivi programmatici di deficit, il **saldo netto da finanziare programmatico** del bilancio dello Stato è determinato nel limite massimo di **-45,2 miliardi nel 2018**, -25,3 miliardi nel 2019 e -13,3 miliardi nel 2020, in termini di competenza.

Rispetto alla legislazione vigente, in termini di competenza, i provvedimenti della **manovra** (disegno di legge di bilancio e D.L. n. 148/2017) comportano un **peggioramento** del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di quasi **15 miliardi nel 2018**, di 16,2 miliardi nel 2019 e di 7,6 miliardi nel 2020.

Ciò è dovuto al fatto che, per effetto delle disposizioni adottate, è attesa una **riduzione delle entrate finali rispetto alla legislazione vigente sia nel 2018 che nel 2019** (di circa 10,8 miliardi nel 2018 e di 5,3 miliardi nel 2019); un leggero incremento (di circa 2 miliardi) si attende nel 2020.

Le **spese**, invece, sono attese in **aumento** rispetto all'andamento tendenziale **in tutto il triennio**: oltre **4 miliardi** nel 2018, circa 11 miliardi nel 2019 e 9,8 miliardi nel 2020.

L'impatto della manovra è esposto nella tavola che segue.

Tabella 12 – Effetti della manovra

(valori in milioni di euro)

	2018			2019			2020		
	BLV	MANOVRA	BILANCIO INTEGRATO AC 4768	BLV	MANOVRA	BILANCIO INTEGRATO AC 4768	BLV	MANOVRA	BILANCIO INTEGRATO AC 4768
Entrate finali	589.996	-10.726	579.270	602.393	-5.285	597.108	610.434	2.178	612.613
Spese finali	620.302	4.139	624.441	611.522	10.898	622.420	616.114	9.777	625.892
Saldo netto da finanziare	-30.306	-14.865	-45.171	-9.129	-16.182	-25.311	-5.680	-7.599	-13.279

Fonte: per i dati del BLV: ddl di bilancio 2018-2020 (A.S. 2960 – Tomo I, pag. 7); per i dati del bilancio integrato: Nota di variazione (AC.4768/I).

Si sottolinea che rispetto alla manovra presentata dal Governo (A.S. 2960), nel corso dell'esame al Senato sono stati approvati numerosi **emendamenti**, i cui effetti sono stati recepiti nel disegno di legge di bilancio con al **Nota di variazioni** (A.C. 4768/I).

Tali emendamenti **risultano** tuttavia **neutrali** rispetto agli obiettivi fissati nella manovra in termini di **saldi** di finanza pubblica (in quanto compensativi), non modificando, dunque, l'impatto complessivo del provvedimento.

Essi tuttavia hanno determinato una **variazione** delle previsioni integrate delle **entrate** e delle **spese** del bilancio dello Stato rispetto al disegno di legge iniziale. Nel complesso si è trattato di **incrementi**, sia per le entrate che per le spese finali, di **modesta entità** (+22 milioni per il 2018, +115 milioni per il 2019 e +94 milioni per il 2020).

Nella Tavola seguente sono esposte, in termini di **competenza**, le **previsioni "integrate"** del disegno di legge di bilancio per il 2018 e per il biennio successivo, come risultanti a **seguito dell'esame al Senato (A.C. 4768)**, a raffronto con i dati del 2017.

Tabella 13 - Previsioni entrate e spese finali integrate 2018-2020*(dati di competenza, valori in milioni di euro)*

	BILANCIO 2017	ASSESTATO EMENDATO 2017	BILANCIO INTEGRATO 2018	DIFF. BIL 2018/ BIL 2017	BILANCIO INTEGRATO 2019	BILANCIO INTEGRATO 2020
Tributarie	493.116	494.947	508.041	13.094	527.842	542.730
Extratributarie	72.326	76.014	68.716	-7.298	66.756	67.374
Entrate per alienazione e ammort. beni patrimoniali	2.511	2.536	2.513	-23	2.510	2.508
Entrate finali	567.953	573.497	579.270	5.773	597.108	612.612
Spese correnti	565.457	568.058	575.410	7.352	574.619	577.701
- Interessi	79.287	77.349	77.491	1.142	77.533	80.214
- Spese correnti netto interessi	486.170	490.709	497.919	7.210	497.086	497.487
Spese conto capitale	41.095	61.436	49.031	-12.405	47.801	48.191
Spese finali	606.552	629.494	624.441	-5.053	622.420	625.891
Rimborso prestiti	254.496	249.522	227.816	-21.706	240.436	232.826
Saldo netto da finanziare	-38.599	-55.997	-45.171	10.826	-25.311	-13.279
Risparmio pubblico	-15	2.903	1.347	-1.556	19.979	32.403
Ricorso al mercato	-293.095	-305.519	-272.987	32.532	-265.748	-246.106

Fonte: Nota di variazioni al ddl di bilancio 2018-2020 (A.C. 4768/1).

Analizzando l'andamento delle poste di bilancio nel triennio in termini di competenza, il disegno di legge di **bilancio integrato** con gli effetti della manovra evidenzia un progressivo **miglioramento nel triennio dei saldi**.

Il miglioramento dei saldi **beneficia**, in particolare, di un **progressivo incremento nel triennio delle entrate finali** che, integrate con gli effetti finanziari della manovra, passano dai 573,5 miliardi del dato assestato 2017 ai **579,3 miliardi del 2018**, 597,1 miliardi nel 2019, 612,6 miliardi nel 2020. Va tuttavia segnalato che l'incremento delle previsioni di entrata per il 2018 è interamente riconducibile all'evoluzione positiva prevista a legislazione vigente, visto che la manovra determina in realtà, nel 2018, una contrazione delle entrate, come spiegato nel § che segue; un contributo positivo è peraltro riconducibile anche agli effetti della manovra a partire dal 2020.

Le **spese finali** presentano, nel triennio di riferimento, un **andamento leggermente crescente**, passando dai 624,4 miliardi del 2018 ai 625,9 miliardi del 2020, nonostante la contrazione del 2019.

2.2.1 Analisi delle entrate finali

Per quanto riguarda le entrate, la Nota integrativa allo Stato di previsione dell'entrata indica i criteri in base ai quali sono state elaborate le previsioni aggiornate per il triennio 2018-2020. Tali previsioni, con riferimento in particolare alle entrate tributarie, sono state rielaborate rispetto a quelle

contenute nel DEF 2017 per tenere conto degli aggiornamenti delle variabili del quadro macroeconomico, dell'andamento delle entrate monitorate nel 2017 e degli effetti finanziari correlati a fattori legislativi intervenuti successivamente.

La tabella seguente espone, per il triennio di riferimento, il valore delle entrate finali, disaggregate per titolo, a legislazione vigente e nel bilancio integrato. Vengono riportati, per ogni anno del triennio, gli effetti del decreto-legge n. 148/2017 e della Sezione I del disegno di legge di bilancio, come emendata dal Senato.

Tabella 14 - Entrate finali. Previsioni 2018-2020

(valori in milioni di euro)

	2018				2019				2020			
	BLV	DL 148	Eff. Sez. I	BIL integr.	BLV	DL 148	Eff. Sez. I	BIL integr.	BLV	DL 148	Eff. Sez. I	BIL integr.
ENTRATE TRIBUTARIE	519.777	-233	-11.504	508.041	533.298	-211	-5.245	527.842	540.912	50	1.768	542.730
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	67.700	1.498	-482	68.716	66.578	32	146	66.756	67.013	-5	366	67.374
ENTRATE PER ALIENAZIONI ECC.	2.519	0	-6	2.513	2.517	0	-6	2.511	2.509	0	0	2.509
ENTRATE FINALI	589.996	1.266	-11.992	579.270	602.393	-180	-5.105	597.108	610.434	45	2.133	612.612

Fonte: per BLV e D.L. 148: ddl di bilancio 2018-2020 (A.S. 2960 - Tomo I, pag. 16); per Effetti Sez. I e BIL integrato: Nota di variazioni (A.C. 4768/1).

Nel **bilancio a legislazione vigente**, in termini di competenza, le previsioni relative alle **entrate finali** del bilancio dello Stato **ammontavano** a circa 590 miliardi nel 2018, a 602,4 miliardi nel 2019 e a 610,4 miliardi nell'ultimo anno del triennio di previsione.

Rispetto al bilancio a legislazione vigente, il **decreto-legge fiscale** (n. 148/2017) e la **manovra di bilancio** determinano, una **riduzione delle entrate finali** per un importo pari a circa **10,7 miliardi nel 2018**, di **5,3 miliardi nel 2019** e un **incremento** di circa **2,1 miliardi nel 2020**.

Le previsioni di competenza **integrate** delle entrate finali per il **2018** risultano, infatti, pari a **579,3 miliardi**, così ripartite: **508 miliardi** per le **entrate tributarie**, **68,7 miliardi** per le entrate **extra-tributarie** e 2,5 miliardi per le entrate da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti.

Incide, in particolare nel 2018, la **sterilizzazione dell'aumento delle aliquote IVA**, da cui deriva un beneficio in termini di riduzione della pressione fiscale - sottolinea la relazione illustrativa - pari a oltre 14,9 miliardi, nonché, per il 2019, la parziale sterilizzazione degli incrementi previsti per tale anno con effetti in termini di minori entrate IVA per complessivi 6,1 miliardi (art. 1, comma 2, del ddl di bilancio in esame).

Con il D.L. n. 148/2017 si è altresì proceduto alla parziale **sterilizzazione** degli incrementi delle **accise sulla benzina** e sul gasolio usati come carburante per l'anno 2019, con minori entrate pari rispettivamente a 840 milioni nel 2018 e 340 milioni nel 2019.

A favore della competitività delle imprese, minori entrate sono da riconnettere alla proroga e al rafforzamento della disciplina di maggiorazione della **deduzione degli ammortamenti**, in particolare nei confronti di investimenti in nuovi beni strumentali ad alto contenuto tecnologico (con effetti in termini di **minori entrate** pari a 903 milioni nel 2019 e 1.712 milioni nel 2020) (art. 1, commi da 14 a 20), nonché alla proroga delle **detrazioni fiscali** per le spese di ristrutturazione edilizia, di riqualificazione energetica e per l'acquisto di mobili (con effetti di riduzione di gettito dal 2019) (art. 1, commi da 3 a 7), nonché alla stabilizzazione della riduzione della cedolare secca al 10% per gli alloggi a canone calmierato per il 2018 e il 2019 (con effetti di minori entrate pari, rispettivamente, a 126,3 milioni e a 132,9 milioni) (art. 1, comma 8 del ddl in esame).

Di contro, **maggiori entrate** sono imputabili (per circa 1,8 miliardi) alle risorse derivanti dal differimento al 2019 della disciplina dell'IRI (Imposta sul Reddito di Impresa) (art. 1, comma 623).

La Nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata evidenzia, inoltre, tra le principali misure adottate con la Sezione I, che incidono **positivamente** sulle entrate tributarie:

- § la riapertura dei termini per rideterminare il valore dei **terreni a destinazione agricola** ed edificatoria e delle partecipazioni in società non quotate posseduti dalle persone fisiche per operazioni estranee all'attività di impresa, società semplici, società ed enti ad esse equiparate, enti non commerciali per i beni che non rientrano nell'esercizio di impresa commerciale, da cui si stimano **maggiori entrate** pari a 333 milioni per il 2018 e 175 milioni per gli anni 2019 e 2020 (art. 1, commi 568-569 del ddl in esame);
- § l'estensione **dell'imposta sostitutiva** del 26% anche ai redditi derivanti da partecipazioni qualificate, nonché agli utili, ai proventi e alle plusvalenze derivanti da strumenti equiparabili alle partecipazioni societarie e, in particolare, ai titoli e agli strumenti finanziari assimilati alle azioni ai sensi dell'articolo 44, comma 2, lettera a), del TUIR, nonché ai contratti di associazione in partecipazione e cointeressenza con apporto diverso da quello di opere e servizi, con **maggiori introiti** pari a 253 milioni di euro per il 2018 (art. 1, commi 570-577);
- § disposizioni per il **contrasto all'evasione fiscale** tra cui l'applicazione della fatturazione elettronica per le cessioni di beni e le prestazioni di

servizi effettuate tra soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato attraverso l'utilizzo del Sistema di Interscambio (con un **maggior** gettito pari a 202 milioni per il 2018, 1.690 per il 2019 e 2.351 per il 2020); la subordinazione dell'estrazione dal deposito e l'immissione in consumo per taluni prodotti ad alto rischio di frode IVA al versamento dell'imposta da parte di colui che estrae il bene con modello F24 senza possibilità di compensazione (con un maggior gettito stimato in 271,3 milioni per il 2018, 434,3 milioni per il 2019 e 387 milioni per il 2020); la riduzione della soglia dei pagamenti da 10.000 a 5.000 euro, ai fini del controllo, da parte delle Pubbliche Amministrazioni della morosità del beneficiario (con un incremento di gettito per l'erario pari a 91,6 milioni nel 2018 e a 110 milioni a regime).

Per quanto riguarda le **entrate extratributarie**, il ddl di bilancio integrato evidenzia un incremento di circa **1 miliardo** per il 2018 che è da riconnettersi agli interventi disposti con il **D.L. n. 148/2017** (+1,5 miliardi), tra i quali, in particolare, **l'estensione della definizione agevolata** ai carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1 gennaio 2017 al 30 settembre 2017 (con una variazione positiva, per gli anni 2018 e 2019, pari rispettivamente a 385 milioni e 103 milioni, ed un decremento di 12 milioni per il 2020) nonché la riammissione dei soggetti esclusi dalla definizione agevolata a causa del mancato tempestivo pagamento delle rate del piano di dilazione (con positivi effetti di gettito pari a 328 milioni per il 2018). Si segnala, inoltre, l'estensione della procedura di scissione dei pagamenti (**Split Payment**), a tutte le società controllate della Pubblica Amministrazione (maggiori entrate per 58 milioni nel triennio 2018-2020) e la proroga della concessione in essere relativa alla raccolta, anche a distanza, delle lotterie nazionali ad estrazione istantanea, con un incremento di gettito pari a 750 milioni nel 2018.

Per le entrate extra-tributarie, gli interventi principali di **Sezione I** riguardano:

- § l'assegnazione dei **diritti d'uso delle frequenze** in banda 694-790 MHz e delle bande di spettro 3,6-3,8 GHz e 26,5-27,5 GHz agli operatori di comunicazione elettronica a banda ultra larga mobile, per la transizione alla tecnologia 5G, da cui sono attesi proventi in misura non inferiore a 1.250 milioni di euro nel 2018, 50 milioni di euro nel 2019 e 300 milioni di euro nel 2020 (art. 1, commi 598-617 del ddl in esame);
- § la definizione nel 2018 della **procedura di gara** per l'attribuzione delle concessioni di raccolta del **gioco** del bingo e delle scommesse su eventi sportivi, anche ippici, e non sportivi, con la contestuale proroga, al 31 dicembre 2018, delle concessioni in essere e della titolarità dei punti di

raccolta regolarizzati, con maggiori entrate complessivamente pari a 552 milioni di euro per il 2018 (art. 1, commi 619-621, del ddl in esame);

§ i minori versamenti in entrata, per 2,4 miliardi, a seguito della definizione delle modalità di realizzazione del **concorso** alla finanza pubblica da parte delle **Regioni** a statuto ordinario per il 2018 (art. 1, commi 425 e segg. del ddl in esame).

Dall'esame della Nota di variazioni si evince che, a seguito delle modifiche apportate nel corso dell'esame al Senato, le **entrate totali aumentano di 22 milioni nel 2018, di 114 milioni nel 2019 e di 94 milioni nel 2020.**

L'aumento relativo al 2018 è sostanzialmente riconducibile all'istituzione del **Fondo per il ristoro finanziario dei risparmiatori** (articolo 1, commi 652-655), che determina di conseguenza il versamento all'entrata delle risorse del Fondo per le vittime di frodi finanziarie e delle risorse provenienti dalla Gestione Speciale del Fondo nazionale di garanzia per la tutela dei crediti nei confronti delle SIM degli altri soggetti autorizzati all'esercizio di attività di intermediazione mobiliare (**entrate extra-tributarie di carattere straordinario**).

Per quanto riguarda gli **anni 2019 e 2020** gli aumenti sono principalmente dovuti all'imposta sulle transazioni digitali relative a prestazioni di servizi effettuate tramite mezzi elettronici, con un'aliquota del 6 per cento (*web tax*). L'impatto di detta misura è stimato in **+114 milioni di euro** per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

Considerando le entrate per categorie economiche, la **tabella** che segue evidenzia come, con riferimento alle entrate tributarie, la variazione positiva delle entrate finali rispetto alle previsioni per l'esercizio 2017 sia dovuta in gran parte alle prospettive di aumento degli introiti connessi a tasse e imposte sugli affari (di quasi 27 miliardi rispetto alle previsioni assestate 2017), contrapposte a valutazioni di riduzione del gettito per le imposte sul patrimonio e sul reddito (-3 miliardi circa).

Tabella 15 - Entrate finali per categorie

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

CATEGORIE	2017 BIL.	2018				
		BLV	Manovra	Di cui: DL 148	Di cui: Sez I	Bilancio integrato A.C. 4768
I - Imposte sul patrimonio e sul reddito	264.689	261.697	2.631	333	2.296	264.325
II - Tasse e imposte sugli affari	168.301	197.939	-14.365	-565	-13.800	183.574
III - Imposte sulla produzione, consumi e dogane	34.880	35.075	0	0	0	35.075
IV - Monopoli	11.055	10.769	0	0	0	10.769
V - Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	14.191	14.297	0	0	0	14.297

CATEGORIE	2017 BIL.	2018				
		BLV	Manovra	Di cui: DL 148	Di cui: Sez I	Bilancio integrato A.C. 4768
Totale entrate tributarie	493.116	519.777	-11.734	-232	-11.504	508.041
VI - Proventi speciali	978	858	0	0	0	858
VII - Proventi dei servizi pubblici minori	29.241	24.846	2.619	760	1.885	27.490
VIII - Proventi dei beni dello Stato	312	264	0	0	0	264
IX - Prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione	1.315	1.565	0	0	0	1.565
X - Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro	4.769	4.934	53	48	5	4.987
XI - Recuperi, rimborsi e contributi	32.805	32.433	-1.681	690	-2.371	30.752
XII - Partite che si compensano nella spesa	2.905	2.801	0	0	0	2.801
Totale entrate extratributarie	72.326	67.700	992	1.498	-482	68.716
Totale alienazione ed ammortamento beni, ecc.	2.511	2.519	-6	0	-6	2.513
ENTRATE FINALI	567.953	589.996	-10.748	1.266	-11.992	579.270

Fonte: ddl di bilancio 2018-2020, A.S. 2960 (Tomo I, pag. 16 e Tomo II pag. 118 e 119) e Nota di variazioni (A.C. 4768/I).

Analizzando le **principali imposte**, nel bilancio 2018, integrato con gli effetti della manovra, il gettito IRPEF viene indicato in 196.093 milioni, il gettito IRES in 41.409 milioni, mentre quello IVA è indicato in 160.701 milioni.

Tabella 16 - Previsioni delle principali imposte

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

IMPOSTE	2017 BIL	2018				
		BLV	Manovra	Di cui: DL 148	Di cui: Sez I	Bilancio integrato A.C.4768
Entrate tributarie, di cui:	488.795	519.777	-11.733	-232	-11.504	508.041
Entrate ricorrenti:	449.556	517.749	-12.066	-232	-11.837	505.680
1 - Imposta sui redditi	182.235	191.848	4.248	229	4.016	196.093
2 - Imposta sul reddito delle società	36.898	41.109	300	92	208	41.409
3 - Imposte sostitutive	15.463	15.057	-122	-	-122	14.935
4 - Altre imposte dirette	8.716	1.115	9.161	11.300	-2.139	10.276
5 - IVA	125.865	175.543	-14.843	-575	-14.268	160.701
6 - Registro, bollo e sostitutive	11.924	11.819	10	9	1	11.829
7 - Accisa e imposta erariale oli minerali	26.028	27.307	-	-	-	27.307
8 - Accisa e imposta erariale su altri prodotti	7.937	7.693	-	-	-	7.693
9 - Imposte sui generi di monopolio	10.804	10.768	-	-	-	10.768
10 - Lotto	7.793	7.547	-	-	-	7.547
11 - Imposte gravanti sui giochi	5.765	6.377	-	-	-	6.377
12 - Lotterie ed altri giochi	312	335	-	-	-	335
13 - Altre imposte indirette	9.816	9.943	467	-	467	10.410

Fonte: ddl di bilancio 2018-2020, A.S. 2960 (Tomo III, Stato di previsione dell'entrata) e Nota di variazioni (A.C. 4768/I).

2.2.2 Analisi delle spese finali

Per quanto riguarda le **spese finali**, esse presentano nel bilancio integrato un andamento **lievemente crescente** nel triennio 2018-2020, passando dai 624,4 miliardi del 2018 ai 625,9 miliardi nel 2020, con un **decremento** nel **2019**, in cui le spese finali scendono a 622,4 miliardi.

La tabella che segue presenta l'andamento nel triennio 2018-2020 delle spese finali del **bilancio integrato** a **raffronto** con il bilancio a **legislazione vigente**, evidenziando gli **effetti** della manovra operata con **D.L. n. 148/2017** e con il disegno di legge di bilancio, sia con le innovazioni legislative della **Sezione I** che con le variazioni della **Sezione II**.

Si precisa, tuttavia, che, nel ddl di bilancio gli effetti del D.L. n. 148/2017 si trovano contabilizzati nella Sezione II¹⁴.

Tabella 17 - Spese finali. Previsioni 2018-2020

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	2018					2019					2020				
	BLV	MANOVRA			BIL INTEGR. C.4768	BLV	MANOVRA			BIL INTEGR. C.4768	BLV	MANOVRA			BIL INTEGR. C.4768
		DL 148	EFF. SEZ. II	EFF. SEZ. I			DL 148	EFF. SEZ. II	EFF. SEZ. I			DL 148	EFF. SEZ. II	EFF. SEZ. I	
SPESE FINALI	620.302	1.258	-1.291	4.171	624.441	611.522	-184	2.733	8.349	622.419	616.114	45	-68	9.800	625.891
SPESE CORRENTI	572.742	395,5	-716	2.988	575.410	568.992	-184	331	5.479	574.618	572.559	45	-953	6.050	577.701
SPESE C/CAPITALE	47.560	865,5	-575	1.183	49.031	42.529	0	2.402	2.870	47.801	43.555	0	885	3.750	48.191

Fonte: ddl di bilancio 2018-2020, A.S. 2960 (Tomo I, pag. 16 e Tomo II pag. 118 e 119) e Nota di variazioni (A.C. 4768/I).

A **legislazione vigente**, le **spese finali** si attestavano a **620,3 miliardi** nel **2018**, con una riduzione complessiva di circa 9 miliardi rispetto alle previsioni assestate 2017. Negli anni successivi, le spese finali **scendono** a 611,5 miliardi nel **2019** per poi **risalire** leggermente nel **2020** a 616,1 miliardi.

Rispetto al bilancio a legislazione vigente, i provvedimenti di **manovra** (D.L. n. 148/2017 e ddl di bilancio) determinano un **incremento delle spese finali** per un importo pari a oltre **4 miliardi nel 2018**, di circa **10**

¹⁴ A differenza di quanto esposto per le entrate, le **tabelle** relative agli stati di previsione della spesa dei Ministeri **non mostrano separatamente** gli effetti del **D.L. n. 148/2017** che, secondo il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari, che viene riportato nella tabella 14, comporta maggiori **spese correnti** per **395,5 milioni** e maggiori spese in **conto capitale** per **862,5 milioni** nel 2018, nel 2019 minori spese correnti per 184,3 milioni e nel 2020 maggiori spese correnti per 45 milioni di euro, in termini di saldo netto da finanziare.

miliardi nel 2019 e di **9,8 miliardi nel 2020**, per la gran parte attribuibile alla manovra di **Sezione I** del disegno di legge di bilancio.

La manovra operata con i rifinanziamenti, i definanziamenti e le riprogrammazioni della **Sezione II** determina, invece – come meglio si preciserà nel § 2.3 che segue - **minori spese per 1,3 miliardi** di euro nel **2018** e **maggiori spese per 2,7 miliardi** nel **2019**, con impatto minimo nel 2020.

Tuttavia, si ricorda, che nella Sezione II sono contabilizzati anche gli effetti del **D.L. n. 148/2017** che, secondo il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari, comporta, invece, **maggiori spese per 1,2 miliardi** nel 2018, con impatto minimo nel biennio successivo.

Nel complesso, dunque, le previsioni di competenza integrate delle spese finali aumentano a **624,4 miliardi** per il **2018**, a 622,4 miliardi per il 2019 e a 625,9 miliardi.

In tali importi sono ricompresi anche gli effetti delle modifiche al disegno di legge di bilancio approvate dal **Senato** - recepiti nel disegno di legge di bilancio con al **Nota di variazioni** (A.C. 4768/I) - che hanno determinato, nel complesso, un **incremento** complessivo delle spese finali di circa **22 milioni** per il **2018**, di 115 milioni per il 2019 e di 94 milioni per il 2020, per lo più derivanti da modifiche legislative di **Sezione I**.

La manovra incide sia sulle **spese correnti** che sulle spese in **conto capitale**, determinando nel triennio un **incremento** di entrambe le tipologie di spesa, di circa **2,7 miliardi** nel **2018**, 5,6 miliardi per il 2019 e di 5,1 miliardi per il 2020 delle spese correnti, e di **1,4 miliardi** nel **2018**, 5,3 miliardi per il 2019 e di 4,6 miliardi per il 2020 per quelle in conto capitale.

Per quel che concerne in particolare le **spese correnti**, nel bilancio integrato esse salgono a **575,4 miliardi** di euro per l'anno 2018 (rispetto ai 572,7 miliardi del 2017), a 574,6 miliardi per il 2019, fino a raggiungere 577,6 miliardi per il 2020.

Tale **andamento incrementale** discende soprattutto dalle modifiche normative introdotte con la **Sezione I** del disegno di legge di bilancio.

Tra le misure che maggiormente impattano sulla **spesa corrente** vanno considerate, innanzitutto, quelle dirette a finanziare i miglioramenti economici del **personale dipendente delle amministrazioni statali** (art. 1, comma 370), che determinano un incremento delle spese per **1,65 miliardi** a decorrere dal 2018.

In materia previdenziale, si segnalano le misure finalizzate ad incentivare l'**occupazione giovanile** attraverso il riconoscimento di sgravi contributivi in favore dei datori di lavoro, per circa **3 miliardi** nel triennio (art. 1,

commi 50 e 66), **l'ampliamento** della platea dei beneficiari dell'**APE sociale** (art. 1, comma 97) e la "Rendita integrativa temporanea anticipata" (**RITA**) (art. 1, comma 98). In relazione alle politiche per il lavoro, si segnala l'incremento di 15 milioni di euro relativo al personale dei centri per l'impiego, introdotto al Senato (commi 441-448 e 451-452).

In ambito sociale, viene **rifinanziato il fondo per la lotta alla povertà** per 300 milioni nel 2018, 700 nel 2019 e 900 nel 2020 (art. 1, comma 112).

Nel corso dell'esame al **Senato** sono state **rafforzate le politiche sociali e della famiglia**, con la stabilizzazione dell'assegno di natalità (cd **bonus bebè**) (+185 milioni nel 2018, commi 141-142), l'istituzione del Fondo per i familiari di disabili gravi (**caregivers**), con una dotazione di 20 milioni nel 2018 (commi 145-147).

È stato poi introdotto (art. 1, co 115-118) un **contributo complessivo di 100 milioni** di euro per ciascun anno fiscale del triennio 2018-2020, in favore delle **fondazioni bancarie**, sotto forma di **credito di imposta pari al 65 per cento** delle erogazioni effettuate dalle stesse **in specifici ambiti dei servizi sanitari e socio assistenziali**, che rientrino negli scopi statuari finalizzati alla promozione del *welfare* di comunità, purché in relazione ad attività non commerciali.

Per la **ricerca**, vengono stanziati 250 milioni nel 2019 (art. 1, comma 35) per il credito d'imposta per le spese di formazione del personale dipendente nel settore delle tecnologie previste dal Piano Nazionale Impresa 4.0.

In materia di **sanità**, l'intervento di maggior rilievo operato al **Senato** riguarda d'istituzione di un Fondo per la riduzione della quota fissa di compartecipazione per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale (cosiddetto **superticket**), con una dotazione annua di 60 milioni di euro (art. 1, co 449-450).

Si segnala infine il potenziamento delle **politiche per l'agricoltura** operato al **Senato**, in relazione all'indennità per i lavoratori della pesca marittima (art. 1, commi 70 e 77, +16 milioni), all'istituzione del fondo per l'emergenza avicola (+15 milioni, commi 297-299) e alla stabilizzazione del personale precario del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi economica agraria (comma 367, +10 milioni).

Con riferimento alle spese in **conto capitale**, esse evidenziano un incremento di **1,4 miliardi** nel **2018** rispetto al BLV, passando da 47,5 a oltre 49 miliardi. Dopo una riduzione di oltre 1 miliardo di euro tra il 2018 e il 2019 (da 49 a circa 47,8 miliardi), le spese in conto capitale si incrementano ancora nel 2020, raggiungendo 48,2 miliardi di euro.

Per quanto concerne le misure che impattano sulla **spesa in conto capitale**, si evidenzia che la **Sezione I** opera un rifinanziamento del **Fondo**

per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (art. 1, commi 632-633), per 940 milioni nel 2018, 1.940 milioni per il 2019 e 2.500 milioni nel 2020.

Si segnalano anche l'incremento di 200 milioni per il 2018 e di 100 milioni per il 2019 delle risorse afferenti al **credito d'imposta per il Sud** (art. 1, comma 500) e il contributo per i Comuni per interventi di messa in sicurezza degli edifici e del territorio (150 milioni nel 2018, 300 milioni nel 2019 e 400 milioni nel 2020), di cui all'art. 1, comma 472, del ddl di bilancio.

In relazione agli interventi sulle **infrastrutture**, al Senato è stato concesso ad ANAS SPA un contributo pari a 32 milioni di euro annui fino al 2022, per il completamento delle opere inerenti la società Quadrilatero Umbria Marche S.p.A. (comma 684), ed è stato istituito un Fondo per la progettazione di opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche (comma 634, +30 milioni).

Per quanto riguarda la **manovra** effettuata con la **Sezione II** del ddl di bilancio, si evidenzia che sono stati effettuati **rifinanziamenti** delle dotazioni di bilancio per quasi **1,8 miliardi nel 2018**, quasi 2 miliardi nel 2019 e 1,5 miliardi nel 2020, e **definanziamenti per 3 miliardi nel 2018**, per un impatto negativo della **manovra** pari – come prima anticipato -a minori spese per **1,3 miliardi** di euro.

Tra le **misure di riduzione** della spesa disposte con la Sezione II sono ricomprese le misure di *spending review*, attuate per la prima volta con la nuova procedura di revisione della spesa prevista dalla riforma della legge di contabilità, che ha determinato minori spese per **1,4 miliardi nel 2018** e per 1,3 miliardi sia nel 2019 che nel 2020 in termini di stanziamenti di bilancio.

Si ricorda che **nella Sezione II sono contabilizzati** gli effetti derivanti dal **D.L. n. 148/2017**.

*Per una **analisi dettagliata** dei rifinanziamenti e definanziamenti disposti con la sezione II, nonché dei finanziamenti riconducibili al D.L. n. 148/2017, si rinvia al successivo § 2.3.*

La tavola che segue illustra, inoltre, le spese finali del bilancio dello Stato, ripartite per categorie, secondo la **classificazione economica**, evidenziando il raffronto con il dato della legge di bilancio 2017 e gli effetti della **manovra** rispetto al dato a legislazione vigente.

Tabella 18 - Spese finali per categorie*(dati di competenza, valori in milioni di euro)*

CATEGORIE	2017	2018					Diff. Bil. 2018/ Bil 2017
	BIL	BLV	Effetti SEZ II + DL 148	BIL SEZ II	Effetti SEZ I	Bilancio integrato A.C. 4768	
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	89.917	89.676	18	89.694	1.854	91.547	1.630
CONSUMI INTERMEDI	11.987	12.628	-145	12.483	246	12.728	741
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.791	4.837	0	4.837	9	4.846	55
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AP	259.976	262.419	-662	261.757	1.443	263.201	3.225
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISP	14.369	16.259	321	16.580	529	17.109	2.740
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	6.684	8.363	-37	8.326	28	8.354	1.670
TRASFERIMENTI ALL'ESTERO	1.601	1.408	30	1.438	3	1.441	-160
RISORSE PROPRIE CEE	17.800	17.850	0	17.850	-	17.850	50
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	79.287	78.926	-400	78.526	-35	78.491	-796
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	69.621	71.813	-38	71.775	-239	71.536	1.915
AMMORTAMENTI	1.021	1.105	0	1.105	-	1.105	84
ALTRE USCITE CORRENTI	8.404	7.458	594	8.052	-851	7.201	-1.203
TOTALE SPESE CORRENTI	565.457	572.742	-320	572.422	2.988	575.410	9.953
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	5.889	5.126	13	5.139	5	5.144	-745
CONTRIBUTI INVESTIMENTI AD AP	17.513	20.381	976	21.357	5	21.362	3.849
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	9.382	13.687	-1.154	12.533	249	12.782	3.400
CONTRIBUTI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISP	104	87	-3	84	-	84	-20
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	468	485	0	485	-	485	17
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	5.141	5.212	-144	5.068	918	5.986	845
ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	2.598	2.583	600	3.183	5	3.188	590
TOTALE SPESE CONTO CAPITALE	41.095	47.560	288	47.848	1.183	49.031	7.936
TOTALE SPESE FINALI	606.552	620.302	-32	620.270	4.171	624.441	17.889

Fonte: ddl di bilancio 2018-2020, A.S. 2960 (Tomo I, pag. 16 e Tomo II pag. 118 e 119) e Nota di variazioni (A.C. 4768/I).

2.3. Analisi delle variazioni apportate con la Sezione II

Come previsto dell'articolo 23, comma 3, lettera b), della legge di contabilità, con la Sezione II del disegno di legge di bilancio possono essere effettuate variazioni quantitative della legislazione vigente, tramite **rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni** di spese disposte da norme preesistenti, che costituiscono parte della manovra di finanza pubblica.

Si tratta della parte della manovra che non necessita di innovazioni legislative, relativamente a:

- § rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni degli stanziamenti di bilancio, per un periodo temporale anche pluriennale, relativi ad autorizzazioni di spesa (inglobando, di fatto, i contenuti delle preesistenti tabelle C, D, E della legge di stabilità);
- § risorse per soddisfare eventuali esigenze indifferibili.

Alle autorizzazioni legislative di spesa che vengono modificate con la Sezione II è data evidenza contabile in **appositi allegati conoscitivi** al disegno di legge di bilancio, per ciascun Ministero e per ciascun programma, con i corrispondenti importi.

Nel complesso - come già accennato nel paragrafo precedente - con la Sezione II sono stati effettuati **rifinanziamenti** per complessivi **1.757,6 milioni nel 2018**, 1.946,1 milioni nel 2019 e per 1.520,8 milioni nel 2020 e **definanziamenti** per circa **2.998,4 milioni nel 2018**, per 1.612,7 milioni nel 2019 e per 1.638,8 milioni nel 2020.

In tali importi sono ricompresi i rifinanziamenti/definanziamenti approvati nel corso dell'esame al **Senato**, che hanno determinato, nel complesso, minori spese finali nell'ambito della Sezione II per **6 milioni di euro nel 2018**, per 9 milioni per il 2019 e per 12 milioni nel 2020.

Nei definanziamenti sono **ricompresi** anche gli effetti delle **riduzioni** che i singoli Ministeri hanno apportato in relazione all'articolo 59, comma 1, del disegno di legge di bilancio (c.d. *spending review*), in attuazione della nuova procedura di revisione della spesa prevista dalla riforma della legge di contabilità. In base alla nuova procedura, con il D.P.C.M 28 giugno 2017 sono stati richiesti risparmi alle amministrazioni centrali dello Stato e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per **1 miliardo** di euro annui in termini di indebitamento netto. Per il raggiungimento di tali obiettivi di *spending review*, le amministrazioni, in sede di formulazione del disegno di legge di bilancio, hanno avanzato proposte di **riduzione degli stanziamenti di bilancio** per **1.443 milioni** di euro nel **2018**, 1.325 milioni nel 2019 e 1.340 milioni a partire al 2020 (in termini di **saldo netto da finanziare**), la gran parte dei quali realizzati attraverso **definanziamenti** di spesa di

Sezione II (si veda, al riguardo, la scheda di lettura dell'articolo 1, comma 379, nel Vol. I).

Nella Sezione II sono altresì contabilizzati, si sottolinea, alcuni definanziamenti posti a copertura di alcune disposizioni dell'articolato (ad esempio, a valere sul Fondo occupazione).

Per quanto concerne le **riprogrammazioni**, che hanno interessato poche autorizzazioni legislative di spesa, esse hanno determinato, nel complesso, una anticipazione di risorse, circa 2.400 milioni, dal 2021 al 2019, ed una **riduzione di 50 milioni nel 2018** posticipati al 2020.

Considerando anche l'importo delle riprogrammazioni, l'impatto delle **variazioni** apportate con la **Sezione II** determina **minori spese per 1.290,8 milioni nel 2018, maggiori spese per 2.733,4 milioni nel 2019 e minori spese per 68 milioni nel 2020**.

Nella Sezione II sono altresì contabilizzati gli effetti dei rifinanziamenti previsti dal **D.L. n. 148/2017**, che comportano **maggiori spese per 1.258 milioni** di euro nel 2018, minori spese per 184 milioni nel 2019 e maggiori spese per 45 milioni nel 2020.

Considerando anche questi effetti, la **Sezione II** determina nel suo complesso, dal punto di vista contabile, una **riduzione** delle spese finali di **32 milioni di euro nel 2018**, un aumento di spesa di 2.549,1 milioni nel 2019 e una riduzione di spesa di 11 milioni nel 2020.

Nella successiva tavola sono riportate le **voci** di spesa oggetto di rifinanziamento, definanziamento o riprogrammazione, suddivise per Ministero, considerate nella Sezione II del disegno di legge. I definanziamenti effettuati per il conseguimento degli obiettivi di *spending review* sono esposti sotto un'unica voce complessiva.

Per quelle voci di rifinanziamento che sono state al contempo incise dalle riduzioni per *spending review*, in nota viene riportato l'importo differenziale effettivo della variazione di bilancio, come esposto nell'allegato conoscitivo di ciascuno stato di previsione.

Tabella 19 - Rifinanziamenti, definanziamenti, riprogrammazioni

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

RIFINANZIAMENTI	2018	2019	2020	2021 e ss
ECONOMIA E FINANZE				
Forestali Calabria (cap. 7499/MEF)	130,0	130,0	0	0
Fondo missioni internazionali (cap. 3006/MEF)	900,0	900,0	0	0
Ricostruzione pubblica sisma 2016 (cap. 8006/MEF)	0	0	0	1.000,0

RIFINANZIAMENTI	2018	2019	2020	2021 e ss
Edilizia sanitaria pubblica (cap. 7464/MEF) ¹⁵	0	0	1.000,0	2.000,0
Riqualificazione aree urbane (cap. 2099/MEF)	60,0	100,0	150,0	240,0
Garante infanzia e adolescenza (cap. 2118/MEF)	0,9	1,0	1,0	1,0
Fondo per le pari opportunità (cap. 2108/MEF) ¹⁶	5,0	5,0	5,0	5,0
Lotta alla pedofilia (cap. 2108/MEF)	2,5	2,5	2,5	2,5
Anziani e disabili (cap. 2108/MEF)	3,0	3,0	3,0	3,0
Violenza sulle donne (cap. 2108/MEF)	20,0	20,0	20,0	20,0
Fondo adozioni (cap. 2134/MEF)	10,0	10,0	10,0	10,0
Piano anti-tratta esseri umani (cap. 2108/MEF) ¹⁷	15,0	15,0	15,0	15,0
Fondo politiche giovanili (cap. 2106/MEF) ¹⁸	3,0	3,0	3,0	3,0
Fondo per lo sviluppo e la coesione (cap. 8000/MEF)	0	0	0	5.000,0
Autorità nazionale anticorruzione-ANAC (cap. 2116/MEF)	1,0	0	0	0
Fondo interventi strutturali di politica economica – FISPE (cap. 3075/MEF)	0	50,0	50,0	50,0
Assunzione personale a tempo indeterminato per le Amministrazioni dello Stato (cap. 3056/MEF)	15,0	80,0	100,0	100,0
SVILUPPO ECONOMICO				
Vigilanza sulle società cooperative e loro consorzi (2159/MISE)	2,0	4,0	4,0	4,0
Fondo per la promozione del <i>made in Italy</i> (cap. 7482/MISE)	130,0	50,0	50,0	0
LAVORO				
Contributo al Centro nazionale del libro parlato (cap. 3524/Lavoro)	2,5	2,5	2,5	2,5
Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione del personale del credito (cap. 2405/Lavoro)	0	39,0	21,0	0
GIUSTIZIA				
Fondo lavoro detenuti (legge Smuraglia) (cap. 1765/Giustizia)	5,0	5,0	5,0	5,0
Sicurezza istituti penitenziari (cap. 1687/Giustizia)	5,0	10,0	20,0	20,0
AFFARI ESTERI				
Fondo Africa per le rotte migratorie (cap. 3109/MAECI)	30,0	50,0	0	0
Istituto Italo-latino americano (IILA)	0,5	0	0	0
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA				
Rifinanziamento INGV per attività di sorveglianza sismica e vulcanica (cap. 7736/MIUR)	0	0	5,0	5,0

¹⁵ A seguito della riduzione per *spending review*, la variazione effettiva di bilancio è pari a 975 mln per il 2018 e a 1.950 milioni per il 2021.

¹⁶ A seguito della riduzione per *spending review*, la variazione effettiva di bilancio è pari a 4,2 mln per il 2018 e a 4,6 milioni per il triennio 2019-2021.

¹⁷ A seguito della riduzione per *spending review*, la variazione effettiva di bilancio per il 2018 è pari a 14,7 mln.

¹⁸ A seguito della riduzione per *spending review*, la variazione effettiva di bilancio è pari a 2,5 mln per il 2018 e a 2,8 milioni per il triennio 2019-2021.

RIFINANZIAMENTI	2018	2019	2020	2021 e ss
INTERNO				
Fondo usura (cap. 2341/interno)	7,4	7,4	7,4	7,4
Fondo lotta immigrazione in Puglia (cap. 2351/Interno)	50,0	100,0	0	0
Struttura antimafia di supporto al Commissario per il sisma (<i>risorse trasferite da Commissario straordinario</i>) (cap. vari/Interno)	2,0	0	0	0
AMBIENTE				
Fondo qualità dell'aria (cap. 8405/MATTM)	10,0	10,0	0	0
DIFESA				
Mantenimento in esercizio mezzi della Difesa (capitoli vari/Difesa)	25,0	25,0	25,0	50,0
Finanziamento forze di intervento rapido (VJTF e ORF btg) (cap. vari/Difesa)	13,0	13,0	0	0
POLITICHE AGRICOLE				
Interventi nel settore agricolo L. 499 (cap.- 7810/MIPAAF)	15,0	0	0	0
Fondo solidarietà incentivi assicurativi (2827/MIPAAF)	5,0	20,0	20,0	20,0
BENI E ATTIVITÀ CULTURALI E TURISMO				
Bonus cultura diciottenni (cap. 1430/MIBACT)	290,0	290,0	0	0
SALUTE				
Prevenzione della cecità e riabilitazione visiva (cap. 4400/salute)	0,5	0,5	0,5	0,5

DEFINANZIAMENTI	2018	2019	2020	2021 e ss
ECONOMIA E FINANZE				
Contributo in conto impianti a Ferrovie dello Stato Spa (cap. 7122/MEF)	-420,0	0	0	0
Fondo esigenze indifferibili (cap. 3076/MEF)	-600,0	0	0	0
LAVORO				
Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione del personale del credito (cap. 2405/Lavoro)	-49,0	0	0	0
Fondo occupazione per copertura APE e RITA (sez. I) (cap. 2230/Lavoro)	-75,5	-53,7	87,6	17,8
Fondo occupazione per coperture varie oneri I Sezione (cap. 2230/Lavoro)	-262,1	-135,0	-93,3	-2,0
Fondo politiche attive del lavoro (<i>per finanziamento Erasmus art. 27</i>) (cap. 1230/Lavoro)	-2,0	-2,0	-2,0	-6,0
AFFARI ESTERI				
Funzionamento sedi estere (cap. 1613/MAECI)	-2,0	0	0	0
INTERNO				
Commissario straordinario per il sisma (<i>risorse trasferite alla struttura di supporto</i>)	-2,0	0	0	0
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI				
Fondo per il concorso dello Stato agli oneri del trasporto pubblico locale (cap. 1315/Infrastrutture)	0	-58,0	-58,0	-58,0

DEFINANZIAMENTI	2018	2019	2020	2021 e ss
VOCI GLOBALI				
Tagli Ministeri per <i>Spending review</i>	-1.443,8	-1.289,9	-1.304,9	-1.304,9
SVILUPPO ECONOMICO + ISTRUZIONE				
Manovra compensativa oneri I Sezione	-135,0	-65,0	-80,0	-270,0

RIPROGRAMMAZIONI	2018	2019	2020	2021 e ss
ECONOMIA E FINANZE				
Ricostruzione pubblica sisma 2016 (cap. 8006/MEF)	-50,0	-50,0	0	100,0
Contributo in conto impianti a Ferrovie dello Stato Spa (cap. 7122/MEF)	-1.000,0	950,0	-1.150,0	1.200,0
Fondo per lo sviluppo e la coesione (cap. 8000/MEF)	1.000,0	1.500,0	1.200,0	-3.700,0
Guardia di finanza per interventi di manutenzione straordinaria (cap. 7852/MEF)	12,0	21,0	5,0	-38,0
Agenzia del Demanio per interventi connessi agli investimenti e allo sviluppo infrastrutturale. (cap. 7759/MEF)	-12,0	-21,0	-5,0	+38,0

CONTABILIZZAZIONE IN BILANCIO DEI RIFINANZIAMENTI PREVISTI DAL D.L. n. 148/2016	2018	2019	2020
Economia e finanze			
Credito d'imposta, per investimenti pubblicitari incrementali sulla stampa quotidiana e periodica e sulle emittenti televisive e radiofoniche locali (cap. 7811/MEF)	62,5	0	0
Estensione dello <i>split payment</i> alle società controllate dalle P.A.	11,5	11,5	11,5
Assunzione personale operaio Comando unità tutela forestale (cap. 3055/MEF)	3,1	3,1	3,1
Incremento fondo per la riduzione della pressione fiscale (cap. 3833/MEF)	0	0	130,0
Fondo in termini di saldo netto da finanziare e fabbisogno (cap. 3072/MEF)	600,0	0	0
Sviluppo economico			
Contributo ad Alitalia Spa (cap. 7500/MISE)	300,0	0	0
Fondo di garanzia per le PMI (cap. 7345/MISE)	200,0	0	0
Fondo imprese in crisi di grande dimensione (cap. 1900/MISE)	300,0	0	0
Lavoro			
Proroga termini sospensione versamenti contributivi per residenti nei comuni colpiti dal sisma del 2016 (cap. 4364/Lavoro)	170,4	0	0
Fondo sociale occupazione e formazione (cap. 2230/Lavoro)	137,6	188,7	180,9
Istruzione			
Fondo per le cattedre universitarie del merito "Giulio Natta" (cap. 1695/MIUR)	8,3	0	0
TOTALE MAGGIORI SPESE	1.793,4	203,3	325,5
MINORI SPESE	535,4	387,5	286,5
VARIAZIONE NETTA SPESE	1.258,0	-184,3	45,0

Fonte: Rielaborazione su dati ddl di bilancio 2018-2020 (A.S. 2960 –Tomo I, Allegato conoscitivo, pag. 315 e seg.) e Nota di variazione (A.C. 4768/I).

2.4. Le spese finali dei Ministeri

Con riferimento specifico alle previsioni di spesa per il 2018, nella tabella seguente è illustrato l'impatto complessivo della **manovra sugli stati di previsione dei Ministeri**, attuata con la I e con la II Sezione.

Nella tabella sono altresì **evidenziati** – sebbene ricompresi nel BLV - gli effetti finanziari derivanti dalle **rimodulazioni “orizzontali”** effettuate tra esercizi finanziari diversi anche per esigenze connesse all'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti, che hanno interessato due Ministeri (Ministeri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico) e che ammontano ad un totale negativo di 785 milioni per il 2018 per le spese finali del complesso del bilancio dello Stato.

Tabella 20 - Analisi delle spese finali per Ministero

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	2017	2018					
		BLV	SEZ. II			EFFETTI SEZ. I	BILANCIO INTEGRATO AC 4768
			DI CUI: RIMODUL.	RIFINANZ. DEFINANZ. RIPROGR. + DL 148	DDL BILANCIO SEZ. II AC 4768		
ECONOMIA E FINANZE	351.488	358.863	-1.240	-241	357.382	1.507	358.889
Spese correnti	327.198	330.345	-500	72	329.917	663	330.580
Spese in c/capitale	24.290	28.518	-740	-313	27.465	844	28.309
SVILUPPO ECONOMICO	4.279	3.921	455	781	5.157	55	5.212
Spese correnti	458	646	0	-5	641	17	658
Spese in c/capitale	3.821	3.275	455	786	4.516	38	4.554
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	123.437	125.097	0	-537	124.560	1.136	125.696
Spese correnti	123.407	125.044	0	-537	124.507	1.133	125.640
Spese in c/capitale	30	53	0	0	53	3	56
GIUSTIZIA	7.932	8.241	0	-20	8.221	35	8.256
Spese correnti	7.813	7.915	0	-20	7.895	35	7.930
Spese in c/capitale	119	326	0	0	326	0	326
AFFARI ESTERI	2.612	2.583	0	-1	2.582	17	2.599
Spese correnti	2.603	2.560	0	-1	2.559	12	2.571
Spese in c/capitale	9	23	0	0	23	5	28
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	56.180	56.931	0	-88	56.843	265	57.108
Spese correnti	53.760	53.817	0	-74	53.743	257	54.000
Spese in c/capitale	2.420	3.114	0	-14	3.100	8	3.108
INTERNO	21.034	23.534	0	29	23.563	797	24.361

	2017	2018					EFFETTI SEZ. I	BILANCIO INTEGRATO AC 4768
	LEGGE DI BILANCIO	BLV		SEZ. II				
		DI CUI: RIMODUL.	RIFINANZ. DEFINANZ. RIPROGR. + DL 148	DDL BILANCIO SEZ. II AC 4768				
Spese correnti	20.487	22.774	0	29	22.803	642	23.446	
Spese in c/capitale	547	760	0	0	760	155	915	
AMBIENTE	640	846	0	4	850	19	869	
Spese correnti	331	347	0	-6	341	14	355	
Spese in c/capitale	309	499	0	10	509	5	514	
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	13.409	14.970	0	-242	14.728	111	14.839	
Spese correnti	6.845	7.152	0	-43	7.109	4	7.113	
Spese in c/capitale	6.564	7.818	0	-199	7.619	107	7.726	
DIFESA	20.269	20.833	0	14	20.847	121	20.968	
Spese correnti	18.025	18.350	0	13	18.363	121	18.484	
Spese in c/capitale	2.244	2.483	0	1	2.484	0	2.484	
POLITICHE AGRICOLE	865	787	0	14	801	41	842	
Spese correnti	582	587	0	-4	583	24	607	
Spese in c/capitale	283	200	0	18	218	17	235	
BENI CULTURALI	2.074	2.095	0	280	2.375	7	2.382	
Spese correnti	1.628	1.380	0	280	1.660	7	1.667	
Spese in c/capitale	446	715	0	0	715	0	715	
SALUTE	2.332	2.386	0	-27	2.359	60	2.419	
Spese correnti	2.319	2.326	0	-27	2.299	60	2.359	
Spese in c/capitale	13	60	0	0	60	0	60	
SPESE FINALI	606.551	621.087	-785	-32	620.270	4.171	624.441	
Spese correnti	565.456	573.243	-500	-321	572.422	2.988	575.410	
Spese in c/capitale	41.095	47.844	-285	289	47.848	1.183	49.031	

Fonte: dati RGS (BLV e rimodulazioni), ddl di bilancio ddl di bilancio 2018-2020, A.S. 2960 (Tomo I, pag. 16 e Tomo II pag. 118 e 119) e Nota di variazioni (A.C. 4768/I).

A livello complessivo del bilancio dello Stato si evince che, considerando le rimodulazioni, rispetto alla legislazione vigente, la manovra ha inciso per **3,3 miliardi** di euro.

Degli oltre **4 miliardi** di incremento delle spese finali attribuibili alla **Sezione I**, oltre il **72 per cento riguardano le spese correnti**, e il restante 18 per cento le spese in conto capitale.

La **Sezione II** incide sulle spese finali del bilancio dello stato in diminuzione di **32 milioni** di euro (attribuibili a 321 milioni di riduzione di spesa corrente e 289 milioni di incremento di spese in conto capitale). Tale

dato ricomprende anche gli effetti, come più volte ricordato, del **D.L. n. 148/2016**.

Si ricorda, in proposito, che tra le misure di riduzione della spesa disposte con la Sezione II sono ricomprese le misure di *spending review*, che ha determinato minori spese per 1,4 miliardi nel 2018. Tali riduzioni hanno riguardato, come segnalato dalla Relazione illustrativa, per oltre l'80 per cento la spesa corrente, e sono state attuate in prevalenza tramite definanziamenti di Sezione II.

Rispetto alle **previsioni di spesa a legislazione vigente**, per il 2018 le spese finali **aumentano per quasi tutti i Ministeri**, fatta eccezione il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che sconta una riduzione (-132 milioni).

Le spese del **Ministero del lavoro** aumentano di quasi 600 milioni. Il **Ministero dell'istruzione, università e ricerca** registra un incremento delle spese finali di circa **180 milioni** rispetto alla legislazione vigente. Il **Ministero dell'interno** presenta un aumento delle spese finali di 827 milioni.

Considerando anche gli effetti delle rimodulazioni, le spese finali del **Ministero dello sviluppo economico** aumentano di quasi 1,3 miliardi, e quelle del **Ministero dell'economia e finanze** aumentano di 26 milioni.

Per quanto concerne gli effetti derivanti dal passaggio parlamentare al **Senato**, si evidenzia che esso ha comportato - come più volte ricordato - un **aumento di 22 milioni di euro sulle spese finali** del bilancio dello Stato, derivanti da un incremento di 38 milioni delle spese in conto capitale, a fronte di una riduzione di 16 milioni delle spese correnti, che ha interessato quasi tutti i Ministeri (con l'eccezione del Ministero dello sviluppo economico (-3 milioni) e il Ministero dell'economia e delle finanze (-395 milioni)).

Per il **Ministero del lavoro e delle politiche sociali** la **Nota di variazioni** determina un incremento di **206 milioni**, in relazione alla stabilizzazione del bonus bebè (**+185 milioni** nel 2018, art. 1, commi 141-142), all'istituzione del Fondo per i familiari di disabili gravi (**+20 milioni** nel 2018, commi 145-147) e all'incremento di **15 milioni** di euro relativo al personale dei centri per l'impiego (commi 441-448 e 451-452). Per il **Ministero della salute** (**+60 milioni**), l'incremento è attribuibile ai commi 449-450 relativi al superticket. Per il **Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**, l'incremento di **59 milioni** è attribuibile in massima parte ad interventi sulle infrastrutture, tra cui vanno segnalati il contributo all'ANAS (comma 684, **+32 milioni**) e il Fondo per la progettazione di opere destinate alla messa in sicurezza di edifici e strutture pubbliche (comma 634, **+30 milioni**). Per il **Ministero delle politiche agricole** (**+36 milioni**), tra gli interventi introdotti al Senato si segnalano l'indennità per i lavoratori della pesca marittima (commi 70 e 77, **+16 milioni**), l'istituzione del fondo per l'emergenza avicola (**+15 milioni**, commi 297-299) e la stabilizzazione

del personale precario del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi economica agraria (comma 367, **+10 milioni**).

Tali maggiori spese hanno trovato pressoché integrale copertura sul Fondo per esigenze indifferibili in corso di gestione o sui fondi speciali, residuandone l' aumento netto – vale a dire non compensato da equivalenti riduzioni di spesa - di circa 22 milioni sopra detto, alla cui copertura si è provveduto a valere sulle corrispondenti maggiori entrate.

Per approfondimenti relativi agli stati di previsione per i singoli Ministeri, si rinvia ai dossier predisposti dal Servizio Studi per ciascuna Commissione.

2.5. Analisi delle spese complessive per Missioni

Il disegno di legge di bilancio 2018-2020 conferma l'articolazione in **34 missioni** della struttura contabile (invariata dal 2008) e in 175 **programmi** che si ricorda costituiscono le **unità di voto parlamentare**.

Per la prima volta le azioni (717) - introdotte lo scorso anno- sono rappresentate in un prospetto dell'atto deliberativo, seppure a soli fini conoscitivi. Sempre a fini conoscitivi, la tabella per unità di voto di ciascuno stato di previsione della spesa riporta l'articolazione in azioni di ogni unità di voto.

Prima di analizzare nel dettaglio gli stanziamenti di ciascuna missione si evidenzia che i programmi 32.2 "*Indirizzo politico*" e 32.3 "*Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza*" sono presenti per ciascuno stato di previsione e che le uniche modifiche rispetto alla struttura del bilancio dell'anno scorso riguardano la denominazione di alcuni programmi e la ricollocazione di alcune attività tra programmi, nonché la soppressione, ricollocazione e istituzione di nuove azioni¹⁹.

Si segnala in particolare la ridenominazione del programma 5.3 "*Approntamento e impiego delle forze navali*" in "Approntamento e impiego delle forze marittime" e del programma 18.5 "*Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali*" in "Sviluppo sostenibile, rapporti e attività internazionali e danno ambientale". Inoltre a livello di unità di voto parlamentare sono intervenute alcune modifiche derivanti dallo spostamento di capitoli di spesa sia per tener conto di cambiamenti di natura gestionale che al fine di una migliore rappresentazione informativa.

La tabella che segue mostra l'ammontare delle risorse finanziarie delle missioni iscritte nel bilancio per il 2018 sia a legislazione vigente (BLV) che nel bilancio integrato (A.C. 4768/I) a raffronto con gli stanziamenti previsti nel bilancio assestato 2017, come riclassificato per consentire una corretta confrontabilità tra le previsioni a legislazione vigente del nuovo triennio e quella del 2017.

La tabella evidenzia altresì gli **effetti della manovra** per singola missione, con separata indicazione degli effetti derivanti dal provvedimento come **presentato dal Governo (A.S. 2960)** e di quelli conseguenti agli emendamenti approvati nel corso dell'esame al **Senato**, recepiti in bilancio con la **Nota di variazioni**. Nell'ultima colonna è inoltre evidenziata la differenza tra la dotazioni delle missioni di spesa del bilancio integrato 2018 (A.C. 4768/I) rispetto al dato assestato 2017.

¹⁹ Nel riquadro 1 della relazione illustrativa (pagg. 22-23, A.S. 2960, Tomo I) sono illustrati nel dettaglio le modifiche alla struttura del bilancio per azioni.

Tabella 21 - Spesa per missioni, confronto tra bilancio a legislazione vigente (BLV) 2018, bilancio integrato 2018 (A.C. 4768) e assestamento 2017*(dati di competenza, valori in milioni di euro)*

Missione	2017	2018				
	Assestato ¹	BLV ²	A.S. 2960	Nota di variazioni	Bilancio integrato	Diff. su Ass. 2017
1. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.543,3	2.244,1	-5,9	0,0	2.238,2	-305,1
2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	591,8	569,8	3,0	0,0	572,8	-18,9
3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	116.718,5	117.368,1	723,3	4,9	118.096,2	1.377,6
4. L'Italia in Europa e nel mondo	25.488,4	25.856,7	5,4	6,5	25.868,6	380,2
5. Difesa e sicurezza del territorio	20.639,0	19.400,8	1.044,4	0,5	20.445,7	-193,3
6. Giustizia	8.396,0	8.469,6	-5,3	0,2	8.464,4	68,4
7. Ordine pubblico e sicurezza	10.766,4	10.761,8	-6,3	2,0	10.757,5	-8,8
8. Soccorso civile	5.097,7	5.837,1	-32,1	-0,3	5.804,7	706,9
9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	878,6	741,9	19,2	36,0	797,1	-81,5
10. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	227,1	200,4	-0,1	0,0	200,3	-26,9
11. Competitività e sviluppo delle imprese	20.093,0	23.393,3	1.181,3	4,0	24.578,6	4.485,6
12. Regolazione dei mercati	17,0	15,2	0,0	0,0	15,2	-1,8
13. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	11.299,4	14.824,5	-1.572,9	0,5	13.252,1	1.952,7
14. Infrastrutture pubbliche e logistica	5.202,9	5.787,4	-120,0	57,0	5.724,3	521,5
15. Comunicazioni	747,1	611,1	-54,5	0,5	557,1	-190,0
16. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	271,9	121,1	129,0	2,0	252,1	-19,8
17. Ricerca e innovazione	2.832,0	2.963,5	-7,4	0,0	2.956,1	124,0
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.349,2	1.179,0	9,0	14,0	1.202,0	-147,2
19. Casa e assetto urbanistico	299,6	322,6	56,5	0,0	379,1	79,6
20. Tutela della salute	2.036,2	2.072,8	-26,0	60,1	2.106,8	70,6
21. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.986,5	1.978,7	286,1	0,9	2.265,7	279,3
22. Istruzione scolastica	46.557,1	46.000,9	154,7	22,0	46.177,6	-379,6
23. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	7.953,9	8.220,3	1,7	6,0	8.228,0	274,1
24. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	32.376,7	33.403,4	341,6	205,1	33.950,0	1.573,3
25. Politiche previdenziali	92.895,9	93.361,1	181,7	0,0	93.542,8	646,9
26. Politiche per il lavoro	11.264,4	10.832,8	-76,4	0,8	10.757,2	-507,3

Missione	2017	2018				
	Assestato ¹	BLV ²	A.S. 2960	Nota di variazioni	Bilancio integrato	Diff. su Ass. 2017
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.802,1	3.597,7	57,4	2,7	3.657,8	-144,3
28. Sviluppo e riequilibrio territoriale	3.440,7	4.160,6	800,0	0,0	4.960,6	1.519,9
29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio	106.247,4	89.837,2	-740,8	25,0	89.121,4	-17.126,0
30. Giovani e sport	837,2	786,9	15,0	0,0	801,9	-35,4
31. Turismo	46,4	46,3	-0,04	0,0	46,3	-0,1
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2.830,1	3.389,5	-169,2	-0,5	3.219,8	389,6
33. Fondi da ripartire	12.976,6	10.020,5	1.979,1	-427,6	11.572,0	-1.404,6
34. Debito pubblico	320.306,5	299.741,5	-54,7	0,0	299.686,8	-20.619,7
Totale	879.016,5	848.117,9	4.116,4	22,3	852.256,5	-26.760,0

1 Riclassificato in base alla struttura del disegno di bilancio 2018-2020

2 Le previsioni a legislazione vigente (A.S. 2960) comprendono le rimodulazioni compensative delle dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi nonché all'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti delle dotazioni di competenza e cassa, di cui all'articolo 23, comma 3, lettera a), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

3 Sono compresi i rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni degli stanziamenti previsti a legislazione vigente, di cui all'articolo 23, comma 3, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e gli effetti finanziari della sezione I.

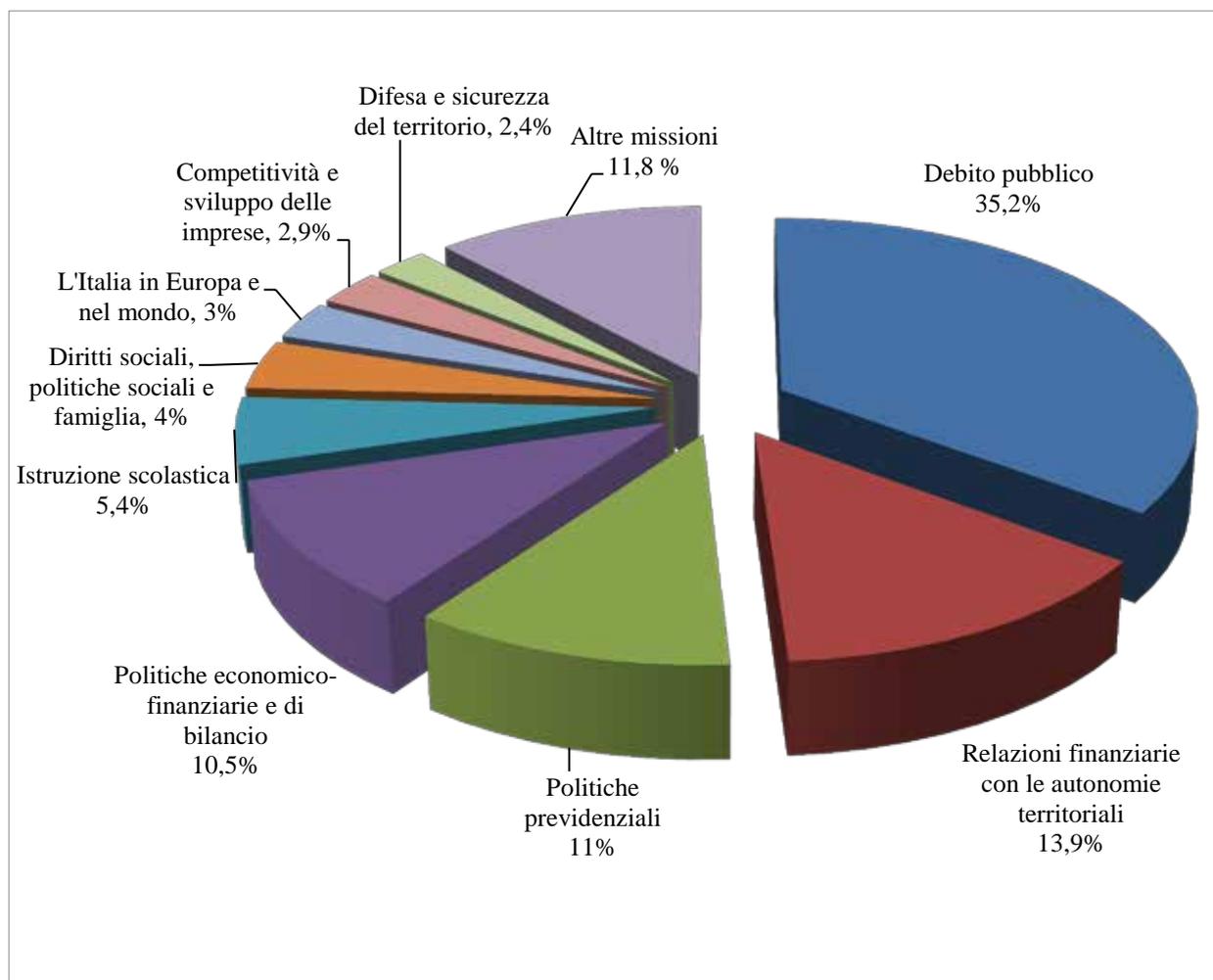
Fonte: ddl di bilancio 2018-2020 (A.S. 2960 – Tomo I, pag. 18 e Nota di variazioni A.C. 4768/I).

In termini di composizione del bilancio si evidenzia come la sola missione “34. Debito pubblico” rappresenti oltre il 35% del bilancio.

Quasi il 70% della spesa complessiva dello Stato, calcolata al netto della missione “debito pubblico”, è allocata su 5 missioni, in ordine decrescente "3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", "25. Politiche previdenziali", "29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica", "22. Istruzione scolastica", "24. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia".

Il grafico che segue mostra l'incidenza percentuale degli stanziamenti per missione al netto della missione debito pubblico del disegno di legge di bilancio integrato per il 2018 (A.C. 4768/I).

Figura 1 - Incidenza percentuale degli stanziamenti per Missione – Bilancio integrato 2018



Fonte: elaborazione su ddl di bilancio 2018-2020 (A.C. 4768).

Come si evince dal grafico, la missione “Debito pubblico” assorbe oltre due terzi del totale delle spese del bilancio dello Stato. La missione “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” arriva quasi al 14 per cento, seguita dalle politiche previdenziali (11%) e dalle politiche economico-finanziarie e di bilancio (10,5%).

Confronto tra bilancio integrato 2018 e assestamento 2017

Il **bilancio a legislazione vigente** (BLV) per il 2018 prevede, rispetto al dato assestato 2017, una riduzione della spesa complessiva per circa 31 miliardi di euro (da 879 a 848 miliardi, di cui 20,5 relativi alla missione 34 Debito pubblico).

Con la **manovra** presentata dal Governo - disposta con il D.L. n. 148/2017 e con il disegno di bilancio (A.S. 2960) - l'ammontare della **spesa complessiva** risultava **incrementata di 4.116 milioni**. A seguito degli effetti determinati dalle modifiche approvate dal **Senato**, i cui effetti sono stati recepiti in bilancio con la Nota di variazioni (A.C. 4768/I), le spese complessive risultano incrementate di ulteriori **22 milioni**.

Conseguentemente, la **spesa complessiva** del bilancio integrato 2018 risulta pari a **852 miliardi nel 2018**, con una riduzione di 26,8 miliardi rispetto al dato assestato 2017.

Di seguito vengono analizzate quelle missioni che, nel bilancio integrato 2018, evidenziano significativi scostamenti rispetto al dato assestato 2007 o alla legislazione vigente 2018.

- § La **missione 3 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali** registra nel BLV un incremento pari a 650 milioni, a causa, principalmente, delle maggiori somme destinate al rifinanziamento del Fondo per l'attuazione dell'ordinamento regionale delle Regioni a statuto speciale e dalle maggiori risorse stanziare a favore delle Province e delle Regioni a statuto ordinario per l'esercizio delle loro funzioni fondamentali (art. 20 del decreto-legge n. 50 del 2017) e da altri contributi per regioni ordinarie e città metropolitane. La **manovra** di bilancio incrementa le risorse di ulteriori 723 milioni quali contributi vari a regioni ed enti locali.
- § La **missione 5 Difesa e sicurezza del territorio** evidenzia una diminuzione nel BLV di circa 1,2 miliardi di euro rispetto alle previsioni assestate. Tale andamento deriva principalmente dal meccanismo di finanziamento del fondo per le missioni internazionali il cui stanziamento complessivo non è colto dalla legislazione vigente in quanto determinato annualmente in sede disegno di legge di bilancio. Infatti la **Sezione II** del bilancio dispone un rifinanziamento di 900 milioni sia per il 2018 che per il 2019 del Fondo missioni internazionali.
- § La **missione 8 Soccorso civile** registra nel BLV una variazione positiva di quasi 740 milioni rispetto alle previsioni assestate 2017. Tale variazione è riferibile in particolare ai maggiori stanziamenti in favore del programma 8.4 "Interventi per pubbliche calamità", confluite nel Fondo per l'accelerazione delle attività di ricostruzione a seguito degli eventi sismici del 2016 e 2017 nei territori delle Regioni Abruzzo,

Lazio, Marche e Umbria (+665 milioni rispetto alle previsioni assestate). Vengono inoltre stanziati 200 milioni aggiuntivi per la ricostruzione privata nei comuni abruzzesi interessati dal sisma del 6 aprile 2009. Tali incrementi sono parzialmente compensati dalla riduzione degli oneri relativi al pagamento degli interessi sui mutui obbligazionari contratti in seguito alle calamità naturali.

- § La **missione 11 Competitività e sviluppo delle imprese** evidenzia nel BLV un aumento di 3,3 miliardi, di cui quasi 2,9 miliardi relativi al programma 11.9 "Interventi di sostegno tramite il sistema della fiscalità". Tali incrementi riguardano in particolare le somme da versare all'entrata del bilancio per il reintegro delle minori entrate derivanti dai crediti di imposta fruiti dai soggetti finanziatori per gli interventi di ricostruzione nei comuni colpiti dall'ultimo sisma del Centro-Italia e dalle imprese che effettuano investimenti in beni strumentali nuovi, destinati a strutture produttive ubicate nelle zone economiche speciali (decreto-legge n. 91 del 2017). Sempre nella stessa missione afferiscono le spese per la proroga della sospensione dei tributi locali, per i comuni terremotati anche per l'esercizio 2018 e gli incrementi delle agevolazioni contributive per le imprese situate nella zona franca urbana istituita a seguito degli eventi sismici sopra citati (articolo 46 del decreto-legge n. 50 del 2017). La **manovra** incrementa le risorse della missione 11 di ulteriori 1.185 milioni, in riferimento a varie disposizioni, tra cui il rifinanziamento della legge Sabatini e del credito di imposta per investimenti nel Mezzogiorno.
- § La **missione 13 Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto** evidenzia nel BLV un incremento di 3,5 miliardi, per effetto del programma 13.8 "Sostegno allo sviluppo del trasporto" che destina maggiori risorse a Ferrovie dello Stato S.p.a. e dei maggiori stanziamenti al Fondo per interventi nel settore dell'autotrasporto e di quello per la realizzazione della tratta Torino — Lione. La **manovra** dispone una riduzione delle disponibilità della missione 13 per 1.572 milioni, che riguarda sostanzialmente il contributo in conto impianti alle Ferrovie dello Stato a seguito di una rimodulazione per 1 miliardo dal 2018 alle annualità successive e di un definanziamento di 420 miliardi.
- § La **missione 14 Infrastrutture pubbliche e logistica** beneficia nel BLV di un incremento rispetto al dato 2017 di quasi 585 milioni riferibile, in particolare, al programma 14.10 "Sistemi stradali, autostradali ed intermodali" (+533 milioni circa) incrementato tra le altre cose, dalle risorse che affluiscono al "Fondo opere", quelle destinate all'ANAS per il ripristino della viabilità delle strade danneggiate dal sisma che ha colpito il centro-Italia (incremento già previsto dalla legge di bilancio del 2017), nonché per la prosecuzione di interventi, individuati dall'art.

3 del decreto legge n. 133 del 2014, relativi alla Strada statale internazionale 340 "Regina" e al ponte stradale di collegamento tra l'autostrada per Fiumicino e l'EUR.

- § La **missione 22 Istruzione scolastica** si riduce nel BLV di 556 milioni per effetto della riduzione del programma 22.17 "Istruzione del primo ciclo (-38,7 milioni rispetto alle previsioni assestate 2017) anche per effetto del completamento degli interventi previsti dalla "buona scuola". In aumento, invece, il Fondo nazionale per il sistema integrato di educazione e di istruzione (istituito dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 65) e il Fondo unico per l'edilizia scolastica. La **manovra** di bilancio determina invece incrementi delle risorse per 177 milioni, determinando un saldo negativo rispetto al dato assestate per 380 milioni.
- § La **missione 24 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia** registra nel BLV un aumento di 1 miliardo per effetto dei maggiori stanziamenti in favore del programma 24.12 "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva" in particolare, per le pensioni agli invalidi civili, non vedenti e ai non udenti e per il rifinanziamento del Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale, per il quale gli stanziamenti del 2018 vengono riallineati alle previsioni della legge di bilancio 2017. La **manovra** incrementa le risorse della missione 24 di ulteriori 545 milioni, ascrivibili, in larga parte, al Fondo per la povertà e alla stabilizzazione del bonus bebè.
- § La **missione 28 Sviluppo e riequilibrio territoriale** aumenta, con la **manovra**, di 800 milioni complessivi, quale conseguenza di un rifinanziamento del Fondo per lo sviluppo e la coesione di 1 miliardo e una riduzione di 200 milioni quale finanziamento del credito di imposta per investimenti nel Mezzogiorno.
- § La **missione 29 Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica** registra una riduzione netta di 17,1 miliardi. Tale riduzione dipende dal programma 29.4 "Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario" nell'ambito del quale il Fondo per le operazioni di acquisto azioni e la concessioni di garanzie dello Stato a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani (di cui all'art. 24 del decreto-legge 23 dicembre 2016, n. 237) ha ricevuto in sede di assestamento una dotazione di 20 miliardi per il 2017 per assicurare la parità di trattamento dei creditori nel contesto di una ricapitalizzazione precauzionale nel settore creditizio e per la liquidazione coatta amministrativa di Banca Popolare di Vicenza S.p.A. e di Veneto Banca S.p.A. (D.L. 25 giugno 2017, n. 99), nonché per rafforzare il patrimonio

della Banca Monte dei Paschi di Siena (Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 27 luglio 2017).

- § La **missione 33 Fondi da ripartire** si riduce nel BLV di poco meno di 3 miliardi di euro, riferibile per circa due terzi alla contrazione del programma 33.1 "Fondi da assegnare" (-2 miliardi circa). Tale contrazione è imputabile al fatto che il Fondo da ripartire per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese e il Fondo per il finanziamento del pubblico impiego, istituiti con la scorsa legge di bilancio su base pluriennale, sono stati interamente ripartiti anche per gli anni successivi. La **manovra** interviene attraverso un incremento delle risorse di 1.979 milioni, conseguente agli stanziamenti in favore del Fondo per i contratti del personale delle Amministrazioni statali (1.687 milioni), del Fondo da ripartire per la destinazione dell'extra-gettito del canone RAI (100 milioni), del Fondo per le politiche per la famiglia (100 milioni) e del Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale (940 milioni). Nel corso dell'esame al **Senato** le risorse della **missione 33** sono state **utilizzate a copertura** degli oneri recati da diverse disposizioni. In particolare il Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili in corso di gestione è stato ridotto di 232 milioni nel 2018 e i fondi speciali di tabella A e B per far fronte ai provvedimenti legislativi in corso per 89 milioni; contestualmente le risorse del Fondo per gli interventi per le politiche per la famiglia (100 milioni per ciascuna annualità del triennio) sono state utilizzate a copertura parziale degli oneri recati dalle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 141 e 142, dell'A.C. 4768 relativi alla stabilizzazione e rideterminazione dell'assegno di natalità e quindi confluite in altra missione.

APPENDICE – RAPPORTO ANNUALE SULLE SPESE FISCALI (2017)

Nello **stato di previsione delle entrate (Tabella 1)** è contenuto, tra gli allegati, il secondo **Rapporto annuale sulle spese fiscali** (c.d. *tax expenditures*)²⁰ redatto dalla apposita Commissione istituita con decreto del MEF il 28 aprile 2016²¹.

Il precedente rapporto è stato sottoposto nell'ottobre 2016.

In particolare l'art. 21, comma 11-*bis* della Legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), come modificato dal decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160 prevede che allo stato di previsione dell'entrata sia allegato un rapporto annuale sulle spese fiscali, che elenca **qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta** ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso. Ciascuna misura è accompagnata dalla sua descrizione e dall'individuazione della tipologia dei beneficiari e, ove possibile, dalla quantificazione degli effetti finanziari e del numero dei beneficiari. Le misure sono raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità. Il rapporto individua le spese fiscali e ne valuta gli effetti finanziari prendendo a riferimento modelli economici standard di tassazione, rispetto ai quali considera anche le spese fiscali negative. Ove possibile e, comunque, per le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore, il rapporto effettua confronti tra le spese fiscali e i

²⁰ L'OCSE definisce *tax expenditures* quelle misure che riducono o pospongono il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti o un'attività economica rispetto a una regola di riferimento che rappresenta il *benchmark*, come di seguito meglio puntualizzato: "A tax expenditure can be seen as a public expenditure implemented through the tax system by way of a special tax concession that results in reduced tax liability for certain subsets of taxpayers. In practice, tax expenditures are defined as deviations from a tax norm or a benchmark that result in a reduced tax liability for the beneficiaries, who are generally a particular group of taxpayers or an economic activity. The main challenge in any analysis of tax expenditures is to identify this reference point or benchmark tax system against which to establish the nature and extent of any tax concession. In general, the benchmark tax system is set as the regular tax arrangements that apply to similar classes of taxpayers or types of activity. A definition of the benchmark involves taking a view about the tax base, the rate structure and the tax unit. This may involve an element of judgment on what the regular tax arrangements are. Consequently, benchmarks may vary across countries and also within countries over time" OECD, *Choosing a Broad Base - Low Rate Approach to Taxation*, OECD Tax Policy Studies, No. 19, Paris.

²¹ Per la redazione del Rapporto programmatico il Governo si avvale di una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, composta da quindici esperti nelle materie economiche, statistiche, fiscali o giuridico-finanziarie, di cui due rappresentanti della Presidenza del Consiglio dei ministri, cinque rappresentanti del MEF, un rappresentante dell'ISTAT, un rappresentante del MISE, un rappresentante dell'ANCI, un rappresentante della Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, un rappresentante della Banca d'Italia e tre professori universitari (articolo 1, comma 4, del D.Lgs. 260 del 2016).

programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizza gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale”.

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

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

Il D.Lgs. n. 160/2015, comma 1, prevede altresì che la Nota di aggiornamento al DEF sia corredata da “un **rapporto programmatico** nel quale sono indicati gli interventi volti a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali in tutto o in parte ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che si sovrappongono a programmi di spesa aventi le stesse finalità, che il Governo intende attuare con la manovra di finanza pubblica”. Per la prima volta (alla precedente Nota di aggiornamento al DEF non fu allegato) alla NADEF 2017 è stato allegato il predetto rapporto programmatico sulle spese fiscali.

La procedura di monitoraggio delle spese fiscali disegnata dal D.Lgs. 160/2015 prevede dunque **due strumenti con caratteristiche ben distinte**. Da una parte il rapporto programmatico, da allegare alla Nota di aggiornamento al DEF, che è redatto dal Governo. Dall’altra, il rapporto annuale di ricognizione delle spese fiscali, affidato alla predetta Commissione.

Pertanto, il rapporto programmatico può fare riferimento solo al rapporto annuale relativo all’esercizio precedente. A tale proposito la Commissione ritiene che tale secondo rapporto annuale possa costituire la base informativa per la redazione del primo, quello di natura programmatica. La Commissione pertanto suggerisce un intervento

normativo che meglio definisca la relazione logico-temporale tra i due strumenti costitutivi del procedimento di monitoraggio delle spese fiscali.

Con riferimento alla **definizione di spese fiscali** adottata dalla Commissione, quest'ultima rammenta come nel paragrafo 2 del precedente Rapporto erano state affrontate e discusse le possibili opzioni e le ragioni teoriche e di metodo che hanno portato la Commissione a scegliere all'unanimità **l'approccio del benchmark legale**²².

In termini operativi viene stabilito se una disposizione di natura agevolativa rappresenti una caratteristica strutturale del tributo, oppure rappresenti una deviazione dalla norma, in quest'ultimo caso la disposizione viene ritenuta una spesa fiscale.

La Commissione sottolinea in proposito alcune delle **principali implicazioni di questa scelta metodologica** per i tre maggiori tributi considerati.

Nel campo dell'Irpef non sono state qualificate come spese fiscali: le detrazioni per spese di produzione del reddito (reddito da lavoro dipendente, pensioni e redditi assimilati) né quelle per familiari a carico, in linea peraltro con le pratiche di alcuni altri paesi; le imposte sostitutive sui redditi da capitale; il regime di tassazione separata per le fattispecie reddituali indicate dall'art. 17 del TUIR. Nel campo dell'Ires non si sono considerate spese fiscali le disposizioni sull'ACE né, tantomeno, quelle sulla *participation exemption*, che rappresentano chiaramente una scelta di carattere strutturale e sistemico. Nel campo dell'Iva non si sono considerate spese fiscali le aliquote ridotte, anche esse riconducibili ad una scelta di natura strutturale. Nel campo previdenziale, si è deciso di non considerare spesa fiscale la deduzione dei contributi obbligatori, per la loro natura strutturale.

I criteri di classificazione usati nella tavola principale che elenca le spese fiscali allegata (tavola 1) sono i seguenti:

²² Tra i metodi più ampiamente utilizzati e discussi nella letteratura economica, due definiscono il *benchmark* con riferimento alla struttura del tributo: ovvero a) il *benchmark teorico (normativo)*, che identifica il sistema tributario di riferimento con un modello teorico e ideale di tassazione; b) oppure il *benchmark legale* che identifica il riferimento con il sistema tributario vigente. Con un terzo sistema la regola è individuata dal lato della spesa: c) il *benchmark della spesa equivalente*, in base al quale si considerano spese fiscali soltanto quelle che possono essere sostituite con un'equivalente misura di spesa (sussidio). Con il metodo del *benchmark legale* il sistema tributario di riferimento è identificato con quello vigente (*current tax law*). Si tratta di stabilire, volta per volta, se una disposizione di natura agevolativa, rappresenti una caratteristica strutturale del tributo, inerisca cioè al suo assetto "normale", oppure rappresenti una deviazione dalla norma. Solo in questo secondo caso la disposizione sarà ritenuta spesa fiscale. È questa una pratica ormai diffusa in diversi paesi OCSE. Tra i metodi più ampiamente utilizzati e discussi nella letteratura economica, due definiscono il *benchmark* con riferimento alla struttura del tributo: ovvero a) il *benchmark teorico (normativo)*, che identifica il sistema tributario di riferimento con un modello teorico e ideale di tassazione; b) oppure il *benchmark legale* che identifica il riferimento con il sistema tributario vigente. Con un terzo sistema la regola è individuata dal lato della spesa: c) il *benchmark della spesa equivalente*, in base al quale si considerano spese fiscali soltanto quelle che possono essere sostituite con un'equivalente misura di spesa (sussidio).

A Lista voci (colonne)

- a. Numero progressivo
- b. Norma di riferimento
- c. Descrizione misura
- d. Tipo di tributo (Irpef, Ires, Iva, Irap, ecc.)
- e. Termine vigenza: (a regime o meno; strutturale o meno, anno di vigenza,...)
- f. Natura della misura di agevolazione:
 - § esenzione;
 - § deduzione dal reddito;
 - § riduzione di imposta;
 - § rimborso di imposta;
 - § riduzioni di aliquota;
 - § differimento di imposta.
- g. effetti finanziari sul gettito (negli anni 2018, 2019 e 2020)
- h. numero beneficiari (frequenze)
- i. importo *pro capite*
- j. soggetti e categorie beneficiari (persone fisiche, giuridiche, enti non commerciali, ecc.)
- k. spese fiscali in vigore da più di 5 anni (se la colonna riporta il codice x).

Per quanto concerne la lista delle voci (righe), la disposizione legislativa prevede che le spese fiscali siano “raggruppate in categorie omogenee, contrassegnate da un codice che ne caratterizza la natura e le finalità”. La Commissione ha pertanto deciso di fare riferimento alle missioni di spesa considerate nel bilancio dello stato. È sembrata questa la scelta più coerente per classificare le spese fiscali, che sono considerate tali proprio perché assimilate a misure di spesa. Questa scelta contabile agevola peraltro “i confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità”, previsto dalla norma, che la Commissione sta sviluppando per i successivi rapporti.

Delle 34 missioni del bilancio dello stato si sono escluse le voci considerate non rilevanti. L’elenco utilizzato è risultato composto di 19 voci, riportate di seguito, che possono essere confrontate anche con la classificazione delle spese COFOG in sede Ue.

Numero spese fiscali per missione		
Missione 9	Agricoltura politiche agroalimentari e pesca	22
Missione 10	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	29
Missione 11	Competitività e sviluppo delle imprese	59
Missione 13	Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	7
Missione 16	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	0
Missione 17	Ricerca e innovazione	4
Missione 18	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2
Missione 19	Casa e assetto urbanistico	35
Missione 20	Tutela della salute	12
Missione 21	Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	33
Missione 22-23	Istruzione scolastica, universitaria e formazione post universitaria	17
Missione 24	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	58
Missione 25	Politiche previdenziali	7
Missione 26	Politiche per il lavoro	40
Missione 27	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0
Missione 28	Sviluppo e riequilibrio territoriale	14
Missione 29	Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	115
Missione 30	Giovani e sport	11
Missione 31	Turismo	1
Totale		466

Per quanto riguarda invece “le finalità”, cui fa riferimento la disposizione normativa, la Commissione ha valutato diverse ipotesi di classificazione, ispirandosi anche alle esperienze degli altri paesi. Si è riscontrato che, nella generalità dei casi, il contenuto informativo aggiuntivo rispetto alla classificazione per missioni fosse del tutto trascurabile e che, anzi, in diversi casi si generavano duplicazioni e sovrapposizioni. Per cui anche in questo Rapporto 2017 si è preferito non operare alcuna distinzione al riguardo.

A differenza del primo, in questo secondo rapporto non si è ritenuto opportuno di escludere dall’elenco, per riportarle separatamente alla fine della tavola 1, **le spese fiscali in scadenza nel 2017** – esse sono state infatti mantenute all’interno dell’elenco della tavola 1 e nella colonna “termine di vigenza” si è indicato l’anno di scadenza. Le spese fiscali entrate in vigore nel 2016 e quelle entrate in vigore nei primi 6 mesi dell’anno in corso (2017) sono state riportate, oltre che nella tavola principale (tavola 1), anche in due tavole distinte, rispettivamente la tavola 2 e la tavola 3. Infine, la tavola 4 riporta le **170** spese fiscali locali, ovvero quelle riferite agli enti territoriali di governo distinte per i vari tipi di tributo.

Per quanto riguarda, infine, la previsione normativa secondo la quale il rapporto annuale sulle spese fiscali “analizza gli effetti microeconomici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale”, la

Commissione ha valutato con il modello di microsimulazione del Dipartimento delle Finanze, gli effetti microeconomici e gli effetti distributivi di alcune misure di spesa fiscale più rilevanti e significative e i risultati verranno pubblicati appena completati.

Il Rapporto, dopo aver chiarito la metodologia utilizzata per individuare le spese fiscali da monitorare, elenca pertanto un **totale di 466 spese fiscali rispetto alle 444 del rapporto 2016**, suddivise in 19 missioni di spesa considerate nel bilancio dello Stato.

La missione 29 “politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica” è quella che presenta il numero più elevato di spese fiscali (115), seguita dalla missione 11 “competitività e sviluppo delle imprese” (59), dalla missione 24 “diritti sociali, politiche sociali e famiglia” (58) e dalla missione 26 “politiche per il lavoro” (40).

Come già argomentato nel rapporto 2016, il rapporto 2017 **non indica il valore complessivo degli effetti** delle spese fiscali in termini di gettito. La Commissione ha ritenuto, infatti, in accordo con la dottrina internazionale, che la quantificazione delle spese fiscali in termini finanziari sia oggetto di un certo margine di arbitrio nelle scelte metodologiche. Tra i motivi a supporto si ricorda che la somma degli effetti finanziari delle singole misure non corrisponde all’effetto combinato delle stesse a causa dell’influenza reciproca (esternalità) tra i vari interventi. Inoltre talora la stima degli effetti in termini di gettito delle singole misure non è quantificabile per ragioni tecniche oppure per la loro trascurabile entità.

Per rendere più leggibili i dati, la Commissione ha deciso in questo secondo rapporto di includere alcune tavole di sintesi delle spese fiscali – dalla tavola 5 alla tavola 9 – dove si sono riportate le varie spese fiscali per classi di costo in termini di gettito (tavola 5), per tipo di tributo (tavola 6), per costo e tipo di tributo a doppia entrata (tavola 7), per natura della misura (spesa fiscale) (tavola 8) e per soggetti e categorie di beneficiari (tavola 9).

Tavola 5 – Spese fiscali per classi di costo in termini di gettito

Classi di costo in termini di gettito	Numero Spese Fiscali	Numero Spese Fiscali %	Frequenze beneficiari	Ammontare 2018 (in mln di euro)	Ammontare 2019 (in mln di euro)	Ammontare 2020 (in mln di euro)
< 10	120	25,8%	1.125.020	-280,3	-335,9	-305,8
10-20	25	5,4%	881.238	-324,1	-326,9	-328,9
20-50	32	6,9%	2.047.178	-968,6	-1.013,4	-1.167,0
50-100	15	3,2%	3.820.525	-1.027,3	-1.027,3	-1.027,3
100-300	26	5,6%	14.851.676	-4.542,0	-4.468,5	-4.771,8
300-1.mil	22	4,7%	19.837.607	-10.616,8	-10.584,2	-10.228,4
>1.mil	14	3,0%	79.384.185	-36.919,3	-37.541,6	-37.018,3
Effetti di trascurabile entità	22	4,7%	331	0,0	0,0	0,0
Non quantificabile	152	32,6%	N.D.	0,0	0,0	0,0
Già comprese in altre misure	38	8,2%	630	442,0	355,6	64,6
TOTALE	466	100,0%	121.948.390	-54.236,4	-54.942,2	-54.782,8

Nota: Nella variabile "Frequenze beneficiari" c'è un effetto ripetizione, dovuto al fatto che ciascun beneficiario può godere di più agevolazioni.

Tavola 6 – Spese fiscali per tipo di tributo

Tributo	Numero Spese Fiscali	Numero Spese Fiscali %	Frequenze beneficiari	Ammontare 2018 (in mln di euro)	Ammontare 2018 %	Ammontare 2019 (in mln di euro)	Ammontare 2019 %	Ammontare 2020 (in mln di euro)	Ammontare 2020 %
IRPEF	121	26,0%	105.587.273	-35.505,3	65,5%	-36.104,2	65,7%	-36.605,8	66,8%
IRES	43	9,2%	177.454	-523,7	1,0%	-592,7	1,1%	-665,7	1,2%
IRPEF/IRES	36	7,7%	2.542.317	-3.401,0	6,3%	-4.197,5	7,6%	-3.870,0	7,1%
IVA	65	13,9%	1.026.935	-1.729,5	3,2%	-1.391,7	2,5%	-1.391,7	2,5%
IMPOSTE DI BOLLO, REGISTRO E IPOCATASTALI	76	16,3%	9.627.601	-5.316,4	9,8%	-5.321,0	9,7%	-5.317,6	9,7%
IMPOSTE SU DONAZIONI E SUCCESIONI	8	1,7%	N.D.	-13,1	0,0%	-13,1	0,0%	-13,1	0,0%
ACCISE	37	7,9%	16.874	-3.154,0	5,8%	-3.154,0	5,7%	-3.154,0	5,8%
REGIMI SOSTITUTIVI	19	4,1%	1.843.712	-1.437,3	2,7%	-1.441,0	2,6%	-1.663,6	3,0%
ALTRO	61	13,1%	1.126.224	-3.156,2	5,8%	-2.727,0	5,0%	-2.101,3	3,8%
TOTALE	466	100,0%	121.948.390	-54.236,4	100,0%	-54.942,2	100,0%	-54.782,8	100,0%

Nota: Nella variabile "Frequenze beneficiari" c'è un effetto ripetizione, dovuto al fatto che ciascun beneficiario può godere di più agevolazioni.

Tavola 7 – Spese fiscali per tipo di tributo e classe di costo

Tributi	Classi di costo in termini di gettito – anno 2018											Non quantificabile	Altre misure (già comprese)	Totale
	< 10	10-20	20-50	50-100	100-300	300-1 mid	>1 mid	Effetti di trascurabile entità						
IRPEF	35	4	10	7	11	10	8	3				26	7	121
IRES	12	3	5	2	2	0	0	5				9	5	43
IRPEF/IRES	5	1	4	2	3	0	2	4				2	13	36
IVA	8	4	2	0	1	4	0	4				42	0	65
IMPOSTE DI BOLLO, REGISTRO E IPOCATASTALI	21	2	2	1	2	3	2	0				41	2	76
IMPOSTE SU DONAZIONI E SUCCESSIONI	5	1	0	0	0	0	0	0				2	0	8
ACCISE	12	4	2	2	1	2	1	0				12	1	37
REGIMI SOSTITUTIVI	6	2	1	0	0	0	1	1				4	4	19
ALTRO	16	4	6	1	6	3	0	5				14	6	61
TOTALE	120	25	32	15	26	22	14	22	22	14	22	152	38	466

Nota: Nelle tabelle non è stato indicato un valore complessivo degli effetti delle spese fiscali in termini di gettito, ritenendo non superabili gli ostacoli e gli inconvenienti di una semplice aggregazione per somma, ampiamente sottolineati dalla letteratura e richiamati in modo esplicito nel rapporto del 2016 della Commissione sulle tax expenditures. È sufficiente ricordare che uno dei motivi per cui la somma degli effetti finanziari delle singole misure non corrisponde all'effetto combinato delle stesse sta nell'influenza reciproca tra i vari interventi. L'effetto finanziario di ogni singola misura è infatti stimato assumendo che il resto del sistema resti invariato, cioè che le altre misure rimangano in vigore. Per questa ragione, la somma degli effetti stimati per ogni singola misura non è in sé corretta.

Tavola 8 – Spese fiscali per natura della misura

Natura	Numero Spese Fiscali	Numero Spese Fiscali %	Frequenze beneficiari	Ammontare 2018 (in mln di euro)	Ammontare 2018 %	Ammontare 2019 (in mln di euro)	Ammontare 2019 %	Ammontare 2020 (in mln di euro)	Ammontare 2020 %
DETRAZIONI	40	8,6%	49.598.734	-14.638,7	27,0%	-15.157,3	27,6%	-15.659,1	28,6%
DEDUZIONI	39	8,4%	33.461.392	-5.241,0	9,7%	-5.243,0	9,5%	-5.241,9	9,6%
DETRAZIONI/DEDUZIONI	6	1,3%	8.351	-41,0	0,1%	-43,2	0,1%	-52,7	0,1%
ESENZIONI	108	23,2%	13.834.690	-4.558,9	8,4%	-4.592,7	8,4%	-4.621,9	8,4%
REGIMI SPECIALI	39	8,4%	2.145.377	-2.181,2	4,0%	-1.733,9	3,2%	-1.616,3	3,0%
REGIMI FORFETARI	8	1,7%	1.646	-38,0	0,1%	-38,0	0,1%	-38,0	0,1%
CREDITI DI IMPOSTA	34	7,3%	8.715	-2.212,0	4,1%	-1.893,4	3,4%	-1.377,2	2,5%
ESCLUSIONI	100	21,5%	8.523.026	-4.691,1	8,6%	-4.692,4	8,5%	-4.692,4	8,6%
REGIMI SOSTITUTIVI	24	5,2%	1.842.341	-4.305,1	7,9%	-4.422,5	8,0%	-4.689,7	8,6%
RIDUZIONI DI ALIQUOTE	36	7,7%	1.354.588	-4.812,8	8,9%	-4.817,4	8,8%	-4.822,0	8,8%
IMOPSTE IN MISURA FISSA	17	3,6%	1.216	-1.061,9	2,0%	-1.061,9	1,9%	-1.061,9	1,9%
ALTRO	15	3,2%	11.168.314	-10.454,8	19,3%	-11.246,8	20,5%	-10.909,8	19,9%
TOTALE	468	100,0%		-54.236,4	100,0%	-54.942,2	100,0%	-54.782,8	100,0%

Nota: Nella variabile "Frequenze beneficiari" c'è un effetto ripetizione, dovuto al fatto che ciascun beneficiario può godere di più agevolazioni.

Tavola 9 – Spese fiscali per soggetti e categorie di beneficiari

Soggetti e categorie di beneficiari	Numero Spese Fiscali	Numero Spese Fiscali %	Frequenze beneficiari	Ammontare 2018 (in min di euro)	Ammontare 2018 %	Ammontare 2019 (in min di euro)	Ammontare 2019 %	Ammontare 2020 (in min di euro)	Ammontare 2020 %
ASSOCIAZIONI ENTI NO PROFIT ONLUS	35	7,5%	73.127	-326,0	0,6%	-316,0	0,6%	-316,0	0,6%
BANCHE E ASSICURAZIONI	11	2,4%	607	-1.958,0	3,6%	-1.828,0	3,3%	-1.832,6	3,3%
IMPRESE E SOCIETA'	31	6,7%	21.541	-2.996,9	5,5%	-3.521,3	6,4%	-2.667,7	4,9%
PERSONE FISICHE	167	35,8%	116.284.994	-39.891,7	73,6%	-40.460,1	73,6%	-41.146,1	75,1%
PERSONE FISICHE E GIURIDICHE	54	11,6%	2.561.637	-2.719,7	5,0%	-2.723,5	5,0%	-2.726,0	5,0%
PERSONE GIURIDICHE	9	1,9%	762	-132,7	0,2%	-201,7	0,4%	-283,2	0,5%
SOGGETTI E CATEGORIE PARTICOLARI	136	29,2%	2.885.722	-6.179,9	11,4%	-5.826,3	10,6%	-5.716,7	10,4%
STATO E ENTI PUBBLICI	19	4,1%	N.D.	-7,6	0,0%	-7,6	0,0%	-7,6	0,0%
N.D.	4	0,9%	120.000	-23,9	0,0%	-57,7	0,1%	-86,9	0,2%
TOTALE	466	100,0%		-54.236,4	100,0%	-54.942,2	100,0%	-54.782,8	100,0%

Nota: Nella variabile "Frequenze beneficiari" c'è un effetto ripetizione, dovuto al fatto che ciascun beneficiario può godere di più agevolazioni.