

dossier

17 luglio 2018

Rendiconto 2017 Assestamento 2018

A.C. 850 e A.C. 851



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

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



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche nei settori economico e finanziario

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

Dossier n. 40

SERVIZIO DEL BILANCIO

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

Elementi di documentazione n. 2



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Bilancio

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

Progetti di legge n. 10

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.

I N D I C E

PARTE I - RENDICONTO 2017 (A.C. 850)

1. Il Rendiconto generale dello Stato	3
2. I saldi di finanza pubblica nel 2017	9
3. La gestione di competenza	15
4. La gestione dei residui	29
5. La gestione di cassa.....	37
6. Il conto del patrimonio	40
7. I rilievi della Corte dei conti	43
8. Le note integrative.....	56

PARTE II - ASSESTAMENTO 2018 (A.C. 851)

1. L'assestamento del bilancio dello Stato	63
2. Le variazioni di competenza del bilancio dello Stato 2018 risultanti dal ddl di assestamento	71
3. Le variazioni di cassa del bilancio dello Stato 2018 risultanti dal ddl di assestamento	79
4. L'accertamento dei residui passivi.....	81
5. La relazione tecnica al disegno di legge di assestamento	85

APPENDICE

Tavole riepilogative	91
----------------------------	----

**PARTE I - Rendiconto 2017
(A.C. 850)**

1. IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

1.1 Funzioni e disciplina del Rendiconto generale dello Stato

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

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

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

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

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

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

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

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

¹ I conti del bilancio ed i conti del patrimonio compilati da ciascun Ministero vengono trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 aprile dell'anno successivo; il rendiconto generale dell'esercizio scaduto viene poi trasmesso, entro il 31 maggio, alla Corte dei conti.

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

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

In merito all'articolazione in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione, si rammenta che nella legge di contabilità e di finanza pubblica – con il D.Lgs. n. 90/2016 che ha completato la riforma della struttura del bilancio dello Stato - il termine “**capitolo**” è stato **sostituito** dal concetto di **unità elementare di bilancio**, quale terminologia applicabile sia al caso attuale, in cui il capitolo di spesa continua ancora a rappresentare l'unità di riferimento per la gestione e la rendicontazione, sia in prospettiva, quando tale unità potrà essere rappresentata dall'**azione** (articolo 25-bis della legge di contabilità).

Le azioni costituiscono un livello di dettaglio dei programmi di spesa che specifica ulteriormente la finalità della spesa rispetto a quella individuata in ciascun programma e raggruppa le risorse finanziarie dedicate al raggiungimento di una stessa finalità. Le azioni, individuate con il D.P.C.M. 14 ottobre 2016, si applicano in via **sperimentale dall'esercizio 2017**.

Durante la sperimentazione è prevista la predisposizione da parte del Ministero dell'economia e delle finanze di una **relazione annuale**, sentita la Corte dei conti, in merito all'efficacia dell'introduzione delle azioni, da trasmettere alle Camere entro il termine previsto per la presentazione del Rendiconto generale dello Stato (ossia il 30 giugno)².

La fase sperimentale si concluderà all'esito positivo di tale valutazione. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e finanze, sarà stabilito l'esercizio finanziario a decorrere dal quale le azioni costituiranno le unità elementari di bilancio ai fini della gestione e della rendicontazione.

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

L'esame parlamentare del conto del bilancio costituisce la verifica, nella forma della legge di approvazione del rendiconto medesimo, del fatto che, in sede di

² Al riguardo si segnala che la relazione in oggetto (che sarebbe la prima, riferita al 2017) non risulta (alla data del 13 luglio 2018) ancora trasmessa alle Camere. Si fa presente, peraltro, che la Corte dei conti, con [delibera n. 4/2018/CONS](#) del 25 giugno 2018, ha espresso il proprio parere sul primo Rapporto sulla sperimentazione delle azioni nel bilancio dello Stato (ciò da cui si può desumere che la Relazione in questione verrà trasmessa alle Camere a breve). Inoltre, merita evidenziare che nella relazione al disegno di legge di Rendiconto è presente uno specifico un approfondimento tematico relativo alla introduzione delle azioni.

gestione, il Governo abbia eseguito lo schema di previsione per l'entrata e di autorizzazione per la spesa nei termini preventivamente stabiliti con la legge di bilancio. In termini finanziari, viene in tal modo fissato – approvando con legge il risultato della gestione annuale del bilancio – il flusso della gestione dei conti statali, anche al fine di consentire il passaggio dalla precedente legge di bilancio al futuro bilancio previsionale.

La previsione di bilancio a legislazione vigente per il 2019, che verrà presentato a ottobre 2018, assumerà, infatti, come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi, le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2017 in esame, come iscritti nel disegno di legge di assestamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2018 (A.C. 851)³. Il conto del bilancio, pertanto, nel certificare la gestione dell'anno finanziario precedente, costituisce la base contabile sulla quale si adeguano le autorizzazioni di cassa dell'anno in corso (assestamento) e si costruiscono le previsioni per il nuovo progetto di bilancio a legislazione vigente.

In attuazione dell'articolo 35, comma 2, della legge n. 196/2009, al Rendiconto generale dello Stato è allegata, per ciascuna amministrazione, una **Nota integrativa**, che espone le risultanze della gestione. Per la **spesa**, essa è articolata per missioni e programmi, ed illustra:

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

La Nota integrativa al Rendiconto di ciascuna amministrazione dello Stato è elaborata in modo confrontabile con la corrispondente nota al bilancio di previsione, ed è finalizzata ad evidenziare le risultanze della gestione, al fine di valutare l'operato delle Amministrazioni centrali dello Stato e fornire informazioni utili alla definizione del bilancio di previsione dell'esercizio successivo, sia in termini di allocazione delle risorse, sia di valutazione della congruità degli stanziamenti assegnati a ciascun Programma e degli obiettivi ad esso associati.

Il Rendiconto generale dello Stato è, inoltre, corredato:

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

³ Per l'analisi del contenuto del disegno di legge di assestamento per il 2018 si rinvia all'apposita sezione del presente *dossier*.

Per la rilevazione dei costi, e la conseguente elaborazione del documento, le Amministrazioni si avvalgono del sistema di **contabilità economica analitica** che consente l'imputazione dei costi secondo le tre ottiche: destinazione, responsabilità e natura di costo. Le Amministrazioni centrali dello Stato adottano, nell'ambito della gestione, a fini conoscitivi, la contabilità economico patrimoniale in affiancamento alla contabilità finanziaria mediante l'adozione di un sistema integrato di scritture contabili che consenta la registrazione di ciascun evento gestionale contabilmente rilevante ed assicuri l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni di natura finanziaria con quelle di natura economica e patrimoniale⁴.

- di una relazione illustrativa, allegata alla relazione al conto del bilancio, delle risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente e di uso e gestione delle risorse naturali da parte delle amministrazioni centrali dello Stato (**Eco-Rendiconto dello Stato**) (articolo 36, comma 6, della legge n. 196/2009).

Tra le importanti novità in materia di contabilità di Stato introdotte dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, che hanno inciso sulla gestione dell'esercizio 2017, si ricorda l'**ampliamento della flessibilità in fase gestionale** del bilancio dello Stato, ossia la facoltà (entro certi limiti) di rimodulare l'allocazione iniziale delle risorse iscritte in bilancio con atti amministrativi e quindi senza la necessità di ulteriori interventi legislativi.

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

Maggiori ambiti di flessibilità nella fase gestionale

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

La flessibilità di tipo gestionale – disciplinata dal nuovo comma 4 fino al comma 4-sexies dell'articolo 33 della legge n.196/2009 (come riformulato dall'articolo 5 del D.Lgs. n. 90/2016) – pur rimanendo limitata soltanto tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun

⁴ Si ricorda che il decreto legislativo 90/2016 – che ha completato la riforma della struttura del bilancio - ha inserito nella legge di contabilità gli articoli 38-bis e 38-ter concernenti il sistema di contabilità integrata finanziaria economico-patrimoniale e il piano dei conti integrato. È prevista, ai sensi dell'articolo 38-sexies, una sperimentazione della durata di due esercizi finanziari al fine di valutare gli effetti dell'adozione della contabilità integrata, del piano dei conti integrato e del suo utilizzo quale struttura di riferimento per la predisposizione dei documenti contabili e di bilancio unitamente alle missioni, ai programmi e alle azioni.

programma, con **esclusione dei fattori legislativi**⁵ – viene ora **affidata** direttamente al **Ministro competente** (in luogo del Ministro dell'economia), richiedendosi soltanto una verifica preventiva da parte del Ministero dell'economia e delle finanze, e concessa anche con riferimento all'ulteriore livello di dettaglio dei programmi di spesa rappresentato dalle **azioni**. Al Ministro competente sono altresì riservate le proposte di **variazioni compensative di sola cassa** tra unità elementari di bilancio, 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. Al **Ministro dell'economia e delle finanze**, su proposta del ministro competente, è invece riservata la facoltà di disporre variazioni di bilancio inerenti gli stanziamenti di spesa iscritti nelle categorie dei **consumi intermedi** e degli **investimenti fissi lordi**.

Più in particolare, l'articolo 33 della legge di contabilità consente **variazioni compensative**:

- a. tra le **dotazioni finanziarie di ciascun programma**, nell'ambito di **uno stesso stato di previsione** da parte del **Ministro competente**, con proprio decreto da comunicare alla Corte dei conti, per motivate esigenze, previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze - RGS, con **esclusione delle spese predeterminate per legge** e nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili. Resta precluso, secondo quanto già previsto dalla legislazione previgente, l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti (nuovo comma 4 dell'art. 33);
- b. tra gli **stanziamenti di spesa di ciascuna azione**, con **decreti direttoriali** previa verifica del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, con **esclusione** delle spese predeterminate per legge e nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti dagli oneri inderogabili. Anche in questo caso è ribadito il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti (comma 4-*bis* dell'art. 33);
- c. tra gli **stanziamenti** di bilancio iscritti nella **categoria 2** "Consumi intermedi" e nella **Categoria 21** "Investimenti fissi lordi", nell'ambito di **ciascuno stato di previsione** da parte del **Ministro dell'economia** e delle finanze su proposta del Ministro competente, con esclusione degli stanziamenti riguardanti le spese predeterminate per legge e fermo restando il divieto di utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti (comma 4-*ter* dell'art. 33). Solo nel caso in cui le variazioni compensative abbiano ad oggetto spese concernenti l'acquisto di beni e servizi comuni a più centri di responsabilità amministrativa, gestite nell'ambito dello stesso Ministero da un unico ufficio o struttura di servizio, le medesime variazioni possono essere disposte con **decreto interdirettoriale** del dirigente generale, cui fa capo il predetto ufficio o struttura di servizio del Ministero interessato, e dell'Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale del bilancio della Ragioneria generale dello Stato, da comunicare alla Corte dei conti (comma 4-*quater* dell'art. 33);
- d. **di sola cassa**, tra unità elementari di bilancio di uno **stesso stato di previsione**, con decreto del **Ministro competente** da comunicare al **Parlamento** ed alla **Corte dei conti**, fatta **eccezione** per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di **ruoli di spesa fissa**, previa verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Tale facoltà è concessa al fine di preordinare nei tempi stabiliti le disponibilità di cassa occorrenti per disporre i

⁵ Ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (considerato quale limite massimo di spesa) e il periodo di iscrizione in bilancio (articolo 21, comma 5, lettera b), della legge n196/2009).

- pagamenti e di rendere effettive le previsioni indicate nei piani **finanziari dei pagamenti** (comma 4-*quinqies* dell'art. 33);
- e. **variazioni** di bilancio in termini di **residui**, **competenza** e **cassa** necessarie alla **ripartizione**, anche tra amministrazioni diverse, dei **Fondi da ripartire** istituiti per legge, da operare con decreti del **Ministro dell'economia** e delle finanze (comma 4-*sexies* dell'art. 33).

1.2 Il contenuto del disegno di legge di Rendiconto per l'esercizio finanziario 2017 (A.C. 850)

Gli **articoli 1, 2 e 3** espongono i risultati complessivi relativi alle amministrazioni dello Stato per l'esercizio finanziario 2017 e sono riferiti rispettivamente alle **entrate** (con accertamenti per 864.583,9 milioni di euro), alle **spese** (con impegni per 854.142,8 milioni di euro) e alla **gestione finanziaria di competenza**, intesa come differenza tra il totale di tutte le entrate accertate⁶ e il totale di tutte le spese impegnate⁷, che evidenzia un avanzo di 10.441,1 milioni di euro (*cf.* più diffusamente sul punto il § 3).

L'**articolo 4** espone la **situazione finanziaria del conto del Tesoro**, che evidenzia, al 31 dicembre 2017, un disavanzo di 206.535,1 milioni di euro.

L'**articolo 5** reca:

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

L'**articolo 6** espone la situazione **patrimoniale dello Stato** al 31 dicembre 2017 (di cui al conto generale del patrimonio), da cui risultano attività per un totale di circa 947,8 miliardi di euro e passività per un totale di circa 2.823,2 miliardi, con una eccedenza passiva al 31 dicembre 2017 di 1.875,4 miliardi.

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

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

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

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

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

2. I SALDI DI FINANZA PUBBLICA NEL 2017

L'analisi delle risultanze del Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 2017 consente di ricostruire il quadro di quanto avvenuto nell'ambito del **perimetro dell'amministrazione statale**. A tale fine le risultanze del rendiconto vengono sottoposte a trattamenti contabili che rispondono all'applicazione delle regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC) e che hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità pubblica (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi in termini di competenza economica, che costituisce il criterio di riferimento della contabilità nazionale.

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

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

A tal fine in questo paragrafo si riportano i dati definitivi di **consuntivo per il 2017 relativi al conto economico** della Pubblica Amministrazione (PA), che costituisce l'aggregato di riferimento per i parametri di finanza pubblica (indebitamento netto e debito) assunti nelle regole della *fiscal governance* adottata nell'ambito dell'Unione europea (UE). Poiché i saldi di tale conto si riferiscono al più ampio aggregato delle amministrazioni pubbliche, gli stessi non sono esposti nel Rendiconto dell'Amministrazione dello Stato attualmente all'esame ma, per quanto riguarda lo Stato, tengono conto (integrando le informazioni sull'Amministrazione medesima con quelle relative alle amministrazioni pubbliche diverse da quella centrale) di una diversa raffigurazione della gestione complessiva (comprensiva del bilancio, della tesoreria e del patrimonio) realizzata nel corso dell'esercizio.

Le informazioni fornite nel disegno di legge di rendiconto consentono infatti di evidenziare **l'effetto della gestione di bilancio** (competenza e residui) sulla complessiva **situazione del Tesoro** tramite il raccordo tra gestione finanziaria del bilancio e situazione del Tesoro determinata mensilmente nei Conti riassuntivi, come saldo tra attività (fondo di cassa più crediti di tesoreria) e passività (debiti di tesoreria) così come esplicitato da quanto riepilogato all'articolo 4 del disegno di legge, relativo alla situazione finanziaria del Tesoro.

In proposito, va rammentato che il **D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 90**, emanato in attuazione della delega contenuta nell'articolo 40, comma 2, lettera o) della legge di contabilità per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato in senso funzionale, secondo i caratteri di certezza, di trasparenza e di flessibilità, ha disposto all'articolo 7 la **revisione del conto riassuntivo del Tesoro**, a partire da quello elaborato con riferimento al mese di gennaio 2017. Tale revisione è prevista allo scopo di garantire maggiore chiarezza e significatività delle informazioni riportate in tale documento mediante l'integrazione dei dati contabili del bilancio dello Stato e di quelli di tesoreria¹⁰.

* * * *

Nella **tabella** che segue viene riportato, con riferimento al 2017 e al triennio precedente, il **Conto economico delle amministrazioni pubbliche**.

¹⁰ L'articolo 7 del D.Lgs. n. 90/2016 aggiunge alla legge di contabilità due articoli (44-bis e 44-ter) le cui disposizioni sono volte al perfezionamento del raccordo tra le autorizzazioni di cassa del bilancio dello Stato e la gestione di tesoreria, da attuarsi da un lato attraverso il rafforzamento del contenuto informativo delle informazioni contabili e l'integrazione dei due sistemi, e dall'altro tramite la riconduzione all'interno del bilancio dello Stato delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, che verranno ridotte nel numero e nell'entità complessiva. In particolare, con l'introduzione dell'articolo 44-bis si rivedono i contenuti del Conto riassuntivo del Tesoro, a partire da quello elaborato con riferimento al mese di gennaio 2017, e se ne prevede la pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero dell'Economia e delle Finanze. I commi 2 e 3 riguardano l'integrazione contabile, tra bilancio e tesoreria, in quanto stabiliscono che il Conto riassuntivo del Tesoro costituisce la rendicontazione mensile delle riscossioni e dei pagamenti relativi al servizio di tesoreria statale, riguardante sia la gestione del bilancio dello Stato sia quella della tesoreria statale.

Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche - Anni 2014-2017

VOCI ECONOMICHE	2014	2015	2016	2017	15/14	16/15	17/16	2014	2015	2016	2017
ENTRATE				<i>milioni di euro</i>				<i>variazioni %</i>			
								<i>% Pil</i>			
Imposte dirette	238.021	243.255	248.264	250.477	2,2	2,1	0,9	14,7	14,7	14,8	14,6
Imposte indirette	248.849	250.202	243.097	249.022	0,5	-2,8	2,4	15,3	15,1	14,5	14,5
Contributi sociali effettivi	210.414	215.126	216.678	222.264	2,2	0,7	2,6	13,0	13,0	12,9	12,9
Contributi sociali figurativi	3.932	3.939	3.954	3.980	0,2	0,4	0,7	0,2	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	32.003	30.995	31.122	30.292	-3,1	0,4	-2,7	2,0	1,9	1,9	1,8
Totale entrate correnti	770.453	781.754	781.006	795.103	1,5	-0,1	1,8	47,5	47,3	46,5	46,3
Imposte in conto capitale	1.582	1.214	5.365	2.222	-23,3	341,9	-58,6	0,1	0,1	0,3	0,1
Altre entrate in c/capitale	5.085	5.639	1.442	2.583	10,9	-74,4	79,1	0,3	0,3	0,1	0,2
Totale entrate in conto capitale	6.667	6.853	6.807	4.805	2,8	-0,7	-29,4	0,4	0,4	0,4	0,3
Totale entrate complessive	777.120	788.607	787.813	799.908	1,5	-0,1	1,5	47,9	47,7	46,9	46,6
SPESE											
Redditi da lavoro dipendente	163.468	162.072	163.896	164.007	-0,9	1,1	0,1	10,1	9,8	9,8	9,6
Consumi intermedi	88.890	89.853	92.343	94.759	1,1	2,8	2,6	5,5	5,4	5,5	5,5
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	44.210	43.859	44.674	45.415	-0,8	1,9	1,7	2,7	2,7	2,7	2,6
Prestazioni sociali in denaro	326.863	332.792	336.354	342.072	1,8	1,1	1,7	20,2	20,1	20,0	19,9
Altre spese correnti	67.539	65.308	68.223	62.032	-3,3	4,5	-9,1	4,2	4,0	4,1	3,6
Spese correnti netto interessi	690.970	693.884	705.490	708.285	0,4	1,7	0,4	42,6	42,0	42,0	41,3
Interessi passivi	74.377	68.018	66.440	65.641	-8,5	-2,3	-1,2	4,6	4,1	4,0	3,8
Totale spese correnti	765.347	761.902	771.930	773.926	-0,5	1,3	0,3	47,2	46,1	45,9	45,1
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	36.911	37.271	35.679	33.683	1,0	-4,3	-5,6	2,3	2,3	2,1	2,0
Contributi agli investimenti	12.683	15.943	14.207	13.387	25,7	-10,9	-5,8	0,8	1,0	0,8	0,8
Altre spese in c/capitale	10.605	16.058	7.635	18.603	51,4	-52,5	143,7	0,7	1,0	0,5	1,1
Totale spese in conto capitale	60.199	69.272	57.521	65.673	15,1	-17,0	14,2	3,7	4,2	3,4	3,8
Totale spese complessive	825.546	831.174	829.451	839.599	0,7	-0,2	1,2	50,9	50,3	49,3	48,9
SALDI											
Saldo corrente	5.106	19.852	9.076	21.177	288,8	-54,3	133,3	0,3	1,2	0,5	1,2
Indebitamento netto	-48.426	-42.567	-41.638	-39.691	-12,1	-2,2	-4,7	-3,0	-2,6	-2,5	-2,3
Saldo primario	25.951	25.451	24.802	25.950	-1,9	-2,5	4,6	1,6	1,5	1,5	1,5
<i>Pil nominale</i>	<i>1.621.827</i>	<i>1.652.622</i>	<i>1.680.948</i>	<i>1.716.935</i>	<i>1,9</i>	<i>1,7</i>	<i>2,1</i>				

Come espone la tabella, nel **2017** il **Pil nominale** è stato pari a 1.716.935 milioni di euro, con una crescita del 2,1% per cento rispetto all'anno precedente. In termini di volume (**Pil reale**) la crescita è stata dell'1,5% rispetto al 2016¹¹, confermando l'**inversione di tendenza avviata nel 2014**.

Con riguardo ai **saldi di finanza pubblica**, i dati riferiti all'ultimo esercizio concluso, resi noti dall'ISTAT¹², attestano un **indebitamento netto delle**

¹¹ [ISTAT "PIL e indebitamento AP" del 1° marzo 2018](#)

¹² Comunicati Istat comunicati ["PIL e indebitamento AP"](#) del 1° marzo 2018 e ["IV trimestre 2016 - Conto economico trimestrale delle amministrazioni pubbliche"](#), del 4 aprile 2018.

pubbliche amministrazioni per il 2017 pari, in valore assoluto, a -39,691 miliardi, corrispondente al **2,3 per cento del Pil**.

Al netto degli **interventi sul settore bancario** (che, secondo le indicazioni del DEF, incidono per circa lo 0,4 per cento del Pil), l'indebitamento netto per il 2017 è pari, in valore assoluto, a -33,184 miliardi, corrispondente al **1,9 per cento del Pil**.

Il dato indica un **miglioramento rispetto all'anno 2016**: in tale esercizio l'indebitamento è infatti risultato pari a 41.638 milioni (2,5 per cento del Pil).

Dal confronto fra il 2017 e il 2016 emerge che hanno contribuito al predetto miglioramento sia un incremento del **saldo primario**¹³ (1,1 miliardi) sia una riduzione della **spesa per interessi** (0,8 miliardi). In termini relativi, il saldo primario è rimasto invece costante all'1,5 per cento del Pil in entrambi gli esercizi, mentre la spesa per interessi è diminuita dal 4,0 per cento del 2016 al 3,8 per cento del Pil del 2017.

Limitando l'analisi ai principali aggregati del conto economico della p.a., si rileva che al miglioramento del saldo concorre principalmente un incremento delle entrate (per 12,1 miliardi), che determina effetti più che compensativi rispetto all'incremento registrato dal lato delle spese (per 10,1 miliardi).

Più in generale, estendendo il periodo di osservazione e avendo riguardo al recente andamento delle determinanti del saldo di indebitamento netto, si rileva che:

- l'**avanzo primario** è rimasto costante all'1,5 per cento del Pil nel 2015, nel 2016 e nel 2017, registrando comunque un miglioramento in valore assoluto (da 25,5 miliardi nel 2015 a 25,9 miliardi nel 2017);
- la **spesa per interessi** si attesta nel 2017 al 3,8 per cento del Pil (65,6 miliardi), riducendosi ulteriormente, sia in valore assoluto che in rapporto al Pil, rispetto al livello del 2016 (66,4 miliardi pari a 4 punti percentuali di Pil) e del 2015 (68,0 miliardi pari al 4,1 per cento del Pil).

Il **saldo di parte corrente**¹⁴ è stato positivo e pari a 22,177 miliardi (a fronte dei 9,076 miliardi del 2016). Tale miglioramento è il risultato di un aumento delle entrate correnti di circa 14,1 miliardi, a fronte di un incremento delle uscite correnti di circa 2 miliardi.

Nel 2017 le **entrate totali** delle Amministrazioni pubbliche registrano rispetto all'anno 2016, in valore assoluto, un incremento di 12,1 miliardi di euro (da 787,8 miliardi a 800 miliardi di euro). Poiché tale incremento (+1,5 per cento) risulta proporzionalmente inferiore all'incremento del Pil nominale (+2,1 per cento),

¹³ Indebitamento netto al netto della spesa per interessi.

¹⁴ Risparmio o disavanzo delle amministrazioni pubbliche

l'andamento delle entrate totali rispetto al prodotto interno lordo registra una contrazione, attestandosi al 46,6 per cento del Pil (-0,3 punti percentuali rispetto al 2016).

In particolare, le **entrate correnti** evidenziano, rispetto al 2016, un incremento di circa 14,1 miliardi (+1,8 per cento), determinato dall'aumento delle imposte dirette (+0,9 per cento), delle imposte indirette (+2,4 per cento) e dei contributi sociali (+2,5 per cento). In rapporto al Pil, le entrate correnti registrano una riduzione di 0,2 punti percentuali, passando dal 46,5 per cento al 46,3 per cento del prodotto interno lordo. Le **imposte in conto capitale** registrano, invece, una contrazione di circa 3,1 miliardi di euro (-58,6 per cento).

La **pressione fiscale** si riduce dal 42,7 per cento del 2016 al 42,5 per cento del 2017 (al netto degli effetti del c.d. *bonus* 80 euro, la pressione fiscale risulterebbe pari al 41,9 per cento nel 2017).

Le **spese finali** del 2017 hanno mostrato un netto incremento in valore assoluto rispetto al precedente esercizio, impatto che è stato parzialmente stemperato, nei suoi effetti peggiorativi sui saldi, dalla crescita economica registrata nell'anno, da cui è conseguito un netto incremento delle entrate correnti rispetto al 2016.

In valore assoluto, le spese si attestano nel 2017 a 839.599 milioni, in aumento dell'1,2% rispetto al dato 2016, allorché l'analogo valore era stato di 829.451 milioni, in lieve flessione (-0,2%) rispetto al dato 2015. È da considerare che il valore registrato a consuntivo dalle spese nel 2017, è stato comunque più basso (-4 mld circa) di quello indicato dalla NTI 2018, che era stato previsto pari a 843.550 milioni di euro.

Nel complesso, rispetto al PIL, le spese complessive pertanto diminuiscono leggermente la loro incidenza, passando dal 49,3% del 2016 al 48,9% del 2017. La variazione "complessiva", risente al tempo stesso, dell'incremento di 14,2 punti di PIL registrato nella spesa in conto capitale (interventi di sostegno al sistema bancario) e del "congelamento" della dinamica della spesa corrente "primaria", attestatasi in flessione al 41,3% del PIL, in sensibile calo rispetto al 42,0% del PIL registratosi nel 2016, e alla riduzione della spesa per interessi, che si è registrata in diminuzione al 3,8% del PIL, rispetto al 4% del PIL avutosi nel biennio 2015/2016.

Per quanto riguarda, infine, il **debito pubblico**, nel 2017 era pari a 2.263.056 milioni di euro (131,8% del Pil), in aumento di 43.510 milioni di euro rispetto ai 2.219.546 milioni del 2016 (132,0% del Pil), con una diminuzione del rapporto debito/Pil dello 0,2%.

Si tratta del secondo anno consecutivo di riduzione del rapporto debito/Pil, con una stabile inversione di tendenza rispetto alla ripida crescita verificatasi nel

periodo 2008-2013, durante il quale il debito è passato dal 99,8 al 129,0 per cento Pil, con una crescita media annua di circa 4,2 punti percentuali.

Rapporto debito pubblico /PIL delle amministrazioni pubbliche

	2014	2015	2016	2017
Debito pubblico(<i>mln euro</i>)	2.137.240	2.173.387	2.219.546	2.263.056
<i>Debito pubblico/PIL</i>	131,8	132,5	132,0	131,8

Fonte: ISTAT, *Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle amministrazioni pubbliche– anni 2013-2016* (23 aprile 2018)

3. LA GESTIONE DI COMPETENZA

Nella tavola seguente sono esposti i **saldi del bilancio dello Stato** registrati a consuntivo nel 2017, in termini di competenza, posti a confronto con le *previsioni iniziali di bilancio* e con *quelle definitive*, nonché con i saldi relativi all'esercizio precedente. I dati sono esposti al *lordo delle regolazioni contabili*¹⁵.

I SALDI DI COMPETENZA

(dati in milioni di euro)

	2016	2017			<i>Differenza 2017/2016</i>
	Consuntivo	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Consuntivo	
Operazioni finali					
Entrate finali	581.315	567.953	578.033	582.974	1.659
Spese finali	592.441	606.551	631.741	612.070	19.629
Operazioni complessive*					
Entrate complessive	845.933	861.047	892.228	864.584	18.651
Spese complessive	788.423	861.047	882.968	854.143	65.720
SALDI					
Saldo netto da finanziare	-11.126	-38.599	-53.708	-29.096	-17.970
Risparmio pubblico	27.839	-15	6.949	31.609	3.770
Ricorso al mercato	-207.108	-293.095	-304.935	-271.169	-64.061

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

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

Nel suo insieme, la gestione di competenza ha fatto conseguire nel 2017 un **miglioramento** dei saldi **rispetto alle previsioni definitive**.

A raffronto con l'**esercizio precedente**, invece, i dati di **consuntivo** evidenziano un **peggioramento** sia del saldo netto da finanziare che del ricorso al mercato.

In particolare, il **saldo netto da finanziare** (dato dalla differenza fra le entrate finali e le spese finali) presenta nel 2017 un valore negativo per 29,1 miliardi di euro (1,7 per cento del PIL), con un **peggioramento di circa 18 miliardi** rispetto al saldo registrato nel 2016 (-11,1 miliardi), dovuto al sensibile aumento delle spese finali, ed in particolare di quelle in conto capitale (oltre 20 miliardi),

¹⁵ La regolazione contabile è lo strumento per ricondurre in bilancio un'operazione gestionale che ha già manifestato il suo impatto sull'economia. Ciò in particolare per quel tipo di regolazioni concernenti i rapporti tra bilancio e tesoreria, qualora, ad esempio, si renda necessaria una anticipazione da parte di quest'ultima, cui consegue un debito del bilancio nei confronti della tesoreria medesima che deve essere, per l'appunto, "regolato" successivamente. Ulteriori tipologie di regolazioni sono di natura debitoria (ad esempio, ripiani di disavanzi della ASL, accantonamenti per estinguere debiti pregressi ed altro), ovvero concernono i rimborsi di imposte pregressi. La contabilizzazione di tali operazioni nei diversi saldi finanziari (saldo di competenza, fabbisogno ed indebitamento) dipendono dalla tipologia e dalle specifiche caratteristiche delle regolazioni.

nettamente superiore rispetto all'incremento delle entrate finali (*cfr. quanto esposto nel § successivo*).

Tale saldo è tuttavia risultato migliore delle previsioni definitive, per oltre 24,6 miliardi, che prevedevano un valore negativo di -53,7 miliardi.

Si registra, invece, un **miglioramento del risparmio pubblico** (saldo delle operazioni correnti), il quale passa dai 27,8 miliardi di euro registrati nel 2016 ad un **valore di 31,6 miliardi** (1,8 per cento del PIL), con un miglioramento di circa 3,8 miliardi rispetto al 2016. Tale situazione si è determinata a causa di una diminuzione delle spese correnti (-0,7 miliardi) rispetto al complesso delle entrate tributarie ed extra-tributarie (+3,0 miliardi).

Il miglioramento è marcato anche con riferimento alle previsioni definitive, che indicavano un risparmio pubblico intorno ai 6,9 miliardi.

Infine, il dato del **ricorso al mercato** finanziario (differenza tra le entrate finali e il totale delle spese, incluse quelle relative al rimborso di prestiti) si attesta nel 2017 a **271,2 miliardi** (con un'incidenza sul Pil del 15,8 per cento), evidenziando un **aumento** rispetto al 2016 (207,1 miliardi di euro), dopo un trend in discesa registrato negli ultimi anni (era 260,4 miliardi nel 2014, e 257,1 nel 2015).

Il valore del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato registrati nel 2017 si mantengono comunque al di sotto del **limite massimo** fissato dalla **legge di bilancio per il 2017** (tetto inizialmente stabilito in -38.601 milioni e in 293.097 milioni, e poi aumentato a **-56.186 milioni** per il saldo netto da finanziare ed a **-310.682 milioni** per il ricorso al mercato dal **D.L. n. 50/2017**, a seguito degli effetti peggiorativi dovuti agli interventi di sostegno del sistema bancario¹⁶).

La tavola che segue riporta l'evoluzione della gestione di competenza del bilancio dello Stato nel periodo 2007-2017, con riferimento al saldo netto da finanziare e al risparmio pubblico.

¹⁶ Si ricorda che il citato D.L. n. 50/2017 ha effettuato una manovra finanziaria per l'anno 2017 i cui effetti migliorativi, pari a 2,4 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare ed in 3,1 miliardi in termini di indebitamento netto, sono stati destinati al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica indicati nel DEF 2017. Il D.L. 50/2017 ha, di conseguenza, modificato l'Allegato 1 della legge di bilancio 2017 (legge n. 232/2016), per registrare sul livello massimo del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato del 2017, gli effetti della manovra. Tuttavia, la modifica apportata dal D.L. n. 50 ha registrato un peggioramento del livello massimo dei saldi medesimi, riconducibile al risultato complessivo derivante, da una parte, dall'effetto migliorativo della manovra e, dall'altra, dagli effetti peggiorativi dovuti agli interventi di sostegno del sistema bancario, al fine di ottenere l'autorizzazione a ricorrere all'indebitamento per realizzare operazioni relative alle partite finanziarie.

Gestione di competenza – valori assoluti (miliardi di euro)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Entrate finali	499,7	497,7	507,8	505,3	521,7	545,8	554,0	550,2	569,6	581,3	583,0
Spese finali	490,3	535,7	540,5	526,9	520,8	535,0	528,0	603,0	611,1	592,4	612,1
Risparmio pubblico	56,4	22,9	23,6	28,7	46,1	48,5	39,7	18,4	-9,0	27,8	31,6
Saldo netto da finanziare	9,3	-38,0	-32,7	-21,6	0,9	10,8	-28,0	-52,8	-41,5	-11,1	-29,1

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

3.1 L'analisi delle entrate e delle spese

Il peggioramento del saldo netto da finanziare, di cui si è detto sopra, discende da una gestione di competenza 2017 che evidenzia un **aumento** degli impegni delle **spese** finali (+19,6 miliardi) rispetto all'anno precedente nettamente **superiore** rispetto **all'incremento** degli accertamenti di **entrate** finali (+1,6 miliardi).

Nella tavola seguente sono esposti i dati relativi alla gestione di competenza relativa all'esercizio finanziario 2017, a raffronto con le *previsioni iniziali* (A), risultanti dal bilancio di previsione per il 2017, e con le *previsioni definitive* (B). La tabella evidenzia altresì gli scostamenti determinatisi nel corso della gestione rispetto alle previsioni definitive. I dati sono altresì posti a raffronto con i risultati relativi all'esercizio finanziario precedente.

Dati di competenza – Esercizio 2017

(dati in milioni di euro)

	2016	2017				Differenza 2017/2016	Variazioni % 2017/2016
	Consuntivo	Previsioni iniziali (A)	Previsioni definitive (B)	Consuntivo (C)	Differenza (*) (C-B)		
ENTRATE							
Entrate tributarie	488.795	493.116	497.002	491.418	-5.584	2.623	0,5
Entrate extratributarie	88.692	72.326	77.974	89.081	11.107	389	0,4
Totale entrate correnti	577.487	565.442	574.976	580.499	5.523	3.012	0,5
Alienaz., ammort., riscoss.	3.828	2.511	3.057	2.475	-582	-1.353	-35,3
Entrate finali	581.315	567.953	578.033	582.974	4.941	1.659	0,3
Accensione prestiti	264.618	293.095	314.195	281.610	-32.585	16.992	6,4
Entrate complessive	845.933	861.047	892.228	864.584	-27.644	18.651	2,2
SPESE							
Spese correnti	549.647	565.457	568.027	548.890	-19.137	-757	-0,1
Spese conto capitale	42.794	41.094	63.714	63.181	-533	20.387	47,6
Spese finali	592.441	606.551	631.741	612.071	-19.670	19.630	3,3
Rimborso prestiti	195.982	254.496	251.227	242.072	-9.155	46.090	23,5
Spese complessive	788.423	861.047	882.968	854.143	-94.545	65.720	8,3

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

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

Dal lato delle **entrate finali**, l'incremento degli **accertamenti** (1,7 miliardi di euro) è ascrivibile per la maggior parte alle entrate **tributarie** e in misura minore a quelle extra-tributarie.

Guardando alle **entrate complessive**, l'entità degli **accertamenti** (comprensivi delle entrate per accensione di prestiti) è risultata, nel 2017, pari a **864,6 miliardi di euro**, con un forte incremento rispetto al 2016 (+2,2%, pari a +18,6 miliardi), che trae origine soprattutto dalla dinamica degli accertamenti delle **entrate del Titolo IV - accensione prestiti (+17 miliardi)**. Su tale voce si registra, infatti, come evidenziato nella relazione illustrativa, l'aumento di 20 miliardi di euro, derivante dall'attuazione del D.L. 23 dicembre 2016, n. 237 concernente "*Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio*" (i cui effetti finanziari sono stati registrati in bilancio con il DMT 2386 del 30/1/2017 registrato presso la Corte dei conti il 15/2/2017).

L'incidenza **sul Pil** è pari al **50,4 per cento** per gli accertamenti complessivi, in linea con quanto fatto registrare lo scorso anno (50,6 per cento del Pil nel 2016).

Dal lato della spesa, si rileva un **aumento** degli **impegni finali di spesa** nel 2017 (pari a 612,1 miliardi) per un ammontare di **19,6 miliardi**: tale risultato è frutto di una lieve **contrazione** delle spese **correnti** (-0,7 miliardi), e di un **notevole incremento** della spesa in **conto capitale** (+20,4 miliardi) rispetto al

2016, riconducibile principalmente alle disposizioni a tutela del settore creditizio, che consolida il trend positivo iniziato lo scorso anno, dopo il forte calo registrato tra il 2014 e il 2015.

Come evidenziato nella relazione illustrativa – l'aumento degli impegni di spesa in conto capitale rispetto al 2016 è dovuto, principalmente, agli effetti del già citato D.L. n. 237 del 2016 *"Disposizioni urgenti per la tutela del risparmio nel settore creditizio"*, adottato per far fronte agli oneri derivanti dalle operazioni di sottoscrizione e acquisto di azioni e dalle garanzie concesse dallo Stato a favore delle banche e dei gruppi bancari italiani e finanziati dall'emissione di titoli del debito pubblico.

Relativamente agli **impegni complessivi di spesa**, essi ammontano nel 2017 (incluse le spese per rimborso prestiti) a **854,1 miliardi**. Rispetto ai risultati dell'anno precedente, la gestione presenta un **aumento** complessivo degli impegni di spesa di **+65,7 miliardi** di euro (**+8,3%**), determinata, in particolare, dalle spese in conto capitale (+20,4 miliardi) e dal rimborso delle passività finanziarie (+46 miliardi), a fronte di una leggera riduzione per le spese correnti.

Il peso della **spesa** complessiva, in rapporto al **PIL**, è pertanto **salito** dal 48,2 per cento del 2016 (era al 50,5% nel 2015) al **49,8 per cento del PIL** nel 2017.

3.2 Analisi delle entrate finali

La gestione di competenza del bilancio ha dato come risultati **accertamenti** per **entrate finali** pari a circa **583 miliardi** (pari al 100,9 per cento delle previsioni definitive, stimate in 578 miliardi). Sulla base di una sintetica analisi del confronto 2016-2017 relativo all'andamento delle **entrate finali** accertate, si rileva innanzitutto il loro **aumento** per oltre **1,6 miliardi**, che conferma la **tendenza in aumento** delle somme accertate rispetto all'esercizio precedente già evidenziata lo scorso anno (l'incremento delle entrate finali era stato di oltre 11,7 miliardi nel 2016 e di oltre 19 miliardi nel 2015, a fronte di un decremento di 3,8 miliardi registrato invece nel 2014).

Analoga tendenza si rileva per le **entrate complessive** (entrate finali + **Titolo IV**), per le quali si registra rispetto all'anno precedente un **incremento** degli accertamenti per **18,6 miliardi**, per effetto – come sopra già segnalato – delle disposizioni del **D.L. n. 237/2016** sulla tutela del risparmio nel settore creditizio.

Passando all'analisi delle **entrate finali**, rispetto al 2016, si registra un **incremento** degli accertamenti per **entrate tributarie** (**+2,6 miliardi**, pari a +0,5%) che si attestano intorno a 491,8 miliardi di euro (erano 488,8 miliardi nel 2016 e 477,2 miliardi nel 2015). Di segno positivo anche la variazione delle **entrate extratributarie**, che raggiungono l'ammontare di 89,1 miliardi, confermando un **trend positivo** (erano 88,7 miliardi nel 2016, 83,6 miliardi nel 2015, 84,4 miliardi nel 2014) (+0,4%).

Nel confronto con i dati gestionali, lo scostamento registrato **tra previsioni definitive ed il volume accertato** è stato pari a circa **+4,9 miliardi** di euro, frutto di un volume di accertamenti per entrate extratributarie decisamente superiore alle previsioni (+11,1 miliardi) compensato però da accertamenti inferiori alle attese per le entrate tributarie (-5,5 miliardi).

Per le entrate relative al Titolo III "Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti" si registrano, invece, accertamenti per 2,5 miliardi, con una flessione di 1,3 miliardi rispetto al 2016.

Per quel che concerne le **entrate tributarie**, l'incremento del dato degli accertamenti tributari è dovuto principalmente, come riportato nella tabella che segue, ai **maggiori** accertamenti relativi alle **tasce ed imposte sugli affari** di 2,8 miliardi (+1,7%) ed, in piccola parte, anche alle **imposte sul patrimonio e sui redditi**, in aumento di 476 milioni (+0,2%). In **riduzione** gli introiti per **lotto**, lotterie ed altre attività di giuoco di 381 milioni (-2,7%) e per i **monopoli** (-3,5%, pari a -384 milioni).

Per le entrate **extratributarie** (+0,4%), gli incrementi riguardano principalmente i recuperi, rimborsi e contributi (+943 milioni rispetto al 2016, +2,0%) e i prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni (+667 milioni, +40,1%). In **riduzione**, invece, i **proventi di servizi pubblici minori** (-1,4 miliardi, -4,5%).

Notevole, infine, la riduzione delle entrate registrate in relazione all'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti, che sono passate dagli 8,8 miliardi di euro del 2015, ai 3,8 miliardi del 2016 fino ai 2,5 miliardi del 2017. Tale riduzione è ascrivibile alla vendita di beni ed affrancazione di canoni, che ha registrato una diminuzione dell'88,4 per cento degli introiti e al minore rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro (-20,7 per cento).

Analisi economica delle entrate accertate negli esercizi 2015-2017

(milioni di euro)

Tributi	2015	2016	2017	Var. % 2017/2016
ENTRATE TRIBUTARIE	477.178	488.795	491.418	0,5
- Imposte sul patrimonio e sul reddito	259.462	262.401	262.877	0,2
- Tasse ed imposte sugli affari	162.086	167.331	170.131	1,7
- Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	33.379	34.202	34.315	0,3
- Monopoli	10.716	10.949	10.565	-3,5
- Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	11.534	13.911	13.530	-2,7
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	83.603	88.692	89.081	0,4
- Proventi speciali	665	950	963	1,4
- Proventi di servizi pubblici minori	26.708	32.114	30.674	-4,5
- Proventi dei beni dello Stato	379	333	272	-18,3
- Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	1.623	1.665	2.332	40,1
- Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.184	4.960	5.067	2,2
- Recuperi, rimborsi e contributi	46.632	46.233	47.176	2,0
- Partite che si compensano nella spesa	2.413	2.437	2.598	6,6
ENTRATE CORRENTI	560.781	577.487	580.499	0,5
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	8.785	3.828	2.475	-35,3
- Vendita di beni ed affrancazione di canoni	6.620	955	111	-88,4
- Ammortamento di beni patrimoniali	366	380	387	1,8
- Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.799	2.493	1.977	-20,7
ENTRATE FINALI	569.566	581.315	582.974	0,3
ACCENSIONE DI PRESTITI	259.542	264.618	281.610	6,4
ENTRATE COMPLESSIVE	829.108	845.933	864.584	2,2

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

Con riguardo alle principali imposte del **comparto tributario**, si registrano accertamenti pari a 192,7 miliardi di euro per l'IRPEF, circa 41 miliardi di euro per l'IRES e 147,3 miliardi di euro per l'IVA.

Nella tavola successiva si evidenzia che per le entrate tributarie **ricorrenti**, l'aumento degli accertamenti è di oltre **5,3 miliardi (+1,1%)**, di cui 3,5 relativi all'IVA (+2,4%), 2,6 miliardi relativi ai redditi (+1,3%), circa 0,8 miliardi relativi alle imposte "Sostitutive" (+5,1%) e ulteriori 0,3 miliardi relativi alle imposte gravanti sui giochi (+4,6% circa). Tra queste, da evidenziare peraltro la diminuzione di 641 milioni degli accertamenti relativi al lotto (-8,2%) e dei redditi delle società (-731 milioni, pari a -1,8%).

Le entrate **non ricorrenti** presentano invece una riduzione di 2,7 miliardi, dovuta all'aggregato "Altre imposte dirette" i cui accertamenti passano dai 4,4 miliardi del 2016 a circa 1,4 miliardi dell'esercizio 2017.

Andamento delle principali imposte - Accertamenti

(milioni di euro)

	2015	2016	2017	Var. % 2017/2016
Entrate tributarie, di cui:	477.178	488.795	491.418	0,5
Entrate ricorrenti:	474.599	481.736	487.048	1,1
1 - Redditi	187.622	189.934	192.489	1,3
2 - Reddito delle società	40.965	41.695	40.964	-1,8
3 - Imposte sostitutive	20.538	15.538	16.336	5,1
4 - Altre imposte dirette	8.549	8.984	9.314	3,7
5 - Iva	139.120	143.813	147.298	2,4
6 - Registro, bollo e sostitutive	12.155	12.323	11.926	-3,2
7 - Accisa e imposta erariale sugli oli minerali	26.185	26.110	26.505	1,5
8 - Accisa e imposta erariale su altri prodotti	7.120	8.000	7.729	-3,4
9 - Imposte sui generi di monopolio	10.715	10.949	10.565	-3,5
10 - Lotto	6.793	7.794	7.153	-8,2
11 - Imposte gravanti sui giochi	4.344	5.780	6.047	4,6
12 - Lotterie ed altri giochi	371	312	303	-2,9
13 - Altre imposte indirette	10.122	10.503	10.158	-3,3
Entrate non ricorrenti:	2.578	7.058	4.370	-38,1
1 - Imposte sostitutive	896	1.414	1.385	-2,1
2 - Altre imposte dirette	497	4.387	1.393	-68,2
3 - Condoni dirette	396	450	736	63,6
4 - Altre imposte indirette	754	778	834	7,2
5 - Condoni indiretti	35	30	22	-26,7

Con riferimento agli accertamenti, la relazione illustrativa evidenzia, inoltre, le “Entrate derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti”, una tipologia specifica ricompresa tra le **entrate extra-tributarie ricorrenti**: gli accertamenti 2017 relativi a questa voce si attestano a 26,7 miliardi, superando di circa 8,4 miliardi il valore delle previsioni definitive. In particolare, i maggiori accertamenti rispetto alle previsioni si sono verificati sul capitolo 3312, nel quale confluiscono le sanzioni relative alla riscossione delle imposte dirette. La relazione sottolinea, comunque, che questo livello di accertamenti è coerente con quanto verificato negli anni precedenti su tale tipologia.

Dalla **differenza** tra gli **accertamenti** e i **versamenti** in conto competenza, si ottengono i **residui attivi** generati dalla gestione, relativi sia alle somme accertate e non rimosse (circa pari a 60 miliardi), sia alle somme rimosse ma non ancora riversate in bilancio (28,3 miliardi). Essi ammontano a 88.263 milioni e rappresentano complessivamente il 10,2 per cento degli accertamenti.

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

3.3 Analisi delle spese finali

Gli impegni per **spese finali**, costituite dal totale delle spese di parte corrente e di quelle in conto capitale, sono passati da 592,4 miliardi di euro del

2016 a **612,1 miliardi** di euro del **2017**, in **aumento del 3,3 per cento** rispetto al 2016.

In particolare, la spesa di **parte corrente** ha generato impegni per **548,9 miliardi** di euro, in leggera **diminuzione** (-0,7 miliardi) rispetto al 2016, anno in cui, si ricorda, il dato di consuntivo aveva fatto registrare un calo di oltre 20 miliardi della spesa corrente rispetto all'anno precedente.

In linea con quanto già evidenziato l'anno passato, il consuntivo 2017 fa registrare un **incremento** della spesa in **conto capitale**, di circa 20,4 miliardi di euro rispetto al 2016, salendo da **42,8 a 63,2 miliardi (+47,6 per cento circa)**.

Nel complesso, il peso della spesa finale in rapporto al PIL è pari al 35,7 per cento.

Considerando il rimborso delle passività finanziarie, anch'esso in aumento rispetto al 2016 di oltre 46 miliardi, gli **impegni complessivi** di spesa registrano un **incremento** rispetto a quelli dell'anno precedente di circa 65,7 miliardi.

Passando all'analisi per **categoria economica** dei dati della gestione, esposta nella tavola che segue, si rileva che nell'ambito delle uscite correnti, la voce più consistente è quella relativa ai **trasferimenti ad amministrazioni pubbliche**, con impegni per 263,2 miliardi di euro, che costituisce il 47,9 per cento della spesa corrente. Si tratta, in prevalenza di trasferimenti ad amministrazioni locali (impegni per 132,4 miliardi) e a enti previdenziali (120,5 miliardi). Poi si segnalano i **redditi da lavoro dipendente**, che ammontano a 91,4 miliardi di euro e rappresentano il 16,6 per cento degli impegni di parte corrente, e gli **interessi passivi** e redditi di capitale, che, con impegni pari a 70,6 miliardi di euro, rappresentano il 12,9 per cento della spesa corrente.

Analisi economica delle spese finali negli esercizi 2016-2017

(milioni di euro)

Categorie economiche	2016	2017	Var. % 2017/2016
Redditi da lavoro dipendente	89.878	91.365	1,7
Consumi intermedi	13.121	13.366	1,9
Imposte pagate sulla produzione	4.911	4.951	0,8
Trasferimenti correnti alle P.A..	259.495	263.215	1,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	14.746	15.212	3,2
Trasferimenti correnti a imprese	6.765	6.975	3,1
Trasferimenti all'estero	1.475	1.670	13,2
Risorse proprie UE	16.130	15.250	-5,5
Interessi passivi e redditi da capitale	71.598	70.580	-1,4
Poste correttive e compensative	68.655	64.145	-6,6
Ammortamenti	380	387	1,8
Altre uscite correnti	2.493	1.772	-28,9
Totale spese correnti	549.647	548.890	-0,1

Categorie economiche	2016	2017	Var. % 2017/2016
Investimenti fissi lordi e acquisti terreni	4.916	4.924	0,2
Contributi agli investimenti ad A.P.	17.404	20.198	16,1
Contributi investimenti ad imprese	12.096	10.875	-10,1
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	165	104	-37,0
Contributi agli investimenti a estero	442	560	26,7
Altri trasferimenti in conto capitale	5.457	2.967	-45,6
Acquisizioni di attività finanziarie	2.314	23.553	917,8
Totale spese conto capitale	42.794	63.181	47,6
Totale spese finali	592.441	854.143	44,2

Con riferimento alla **dinamica delle spese correnti**, confrontando i dati con quelli dell'esercizio 2016, le categorie che registrano i maggiori **aumenti** sono quelle relative ai **trasferimenti correnti alle PA** (+3,7 miliardi, pari a +1,4%), e ai **redditi da lavoro dipendente** (+1,7%, circa 1,5 miliardi).

In aumento anche la spesa per **consumi intermedi**, che passa dai 13,1 miliardi del 2016 ai 13,4 miliardi del 2017 (+1,9%), nonché quella per trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private, +466 miliardi (+3,2%) e ad imprese (+3,1%).

In **ulteriore calo** gli oneri per **interessi passivi**, che scendono dai 71,6 miliardi nel 2016 (erano 74,5 miliardi nel 2015) ai 70,6 miliardi del 2017 (-1,4%), continuando il trend che aveva caratterizzato gli anni precedenti, in ragione della sensibile diminuzione dei tassi avutasi dalla fine del 2013 in poi.

Per quel che concerne la **spesa in conto capitale**, i dati registrano un generale **aumento** degli impegni, da 42,8 e 63,2 miliardi (circa 20,4 miliardi), dopo il forte calo registrato tra il 2014 e il 2015.

L'incremento delle previsioni delle spese in conto capitale è da attribuire **prevalentemente** alla categoria "**acquisizione di attività finanziarie**" (+21,2 miliardi di euro), che manifesta dal lato della spesa l'effetto del già citato DMT 2386 del 30/1/2017 predisposto in applicazione del D.L. n. 237/2016 relativo alla tutela del risparmio nel settore creditizio. Un incremento si registra anche per gli impegni della categoria dei **contributi agli investimenti ad AP** (da 17,4 a 20,2 miliardi di euro).

I contributi agli investimenti ad imprese mostrano invece un sensibile arretramento, passando da 12,1 a 10,9 miliardi di euro, così come gli altri trasferimenti in conto capitale (-2,5 miliardi). Meno apprezzabili gli altri movimenti, perlomeno considerando i valori assoluti.

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

3.4 Spese finali per missioni

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

Dall'analisi delle spese finali per missioni riferite al 2017, che qui vengono analizzate al **netto** della missione **debito pubblico** (che pesa da sola in misura pari al 36 per cento delle somme complessivamente impegnate del Rendiconto 2017, a fronte del 37 per cento nel 2016), focalizzando dunque l'analisi sulla sola **spesa primaria**, si conferma innanzitutto la rilevanza delle **relazioni finanziarie con le autonomie territoriali** (si tratta in sostanza di trasferimenti agli enti territoriali), che pesano per il **21,8 per cento** (21,9 per cento nel 2016) sulla spesa primaria. Si conferma altresì la significativa incidenza sul totale degli impegni delle **politiche economico-finanziarie e di bilancio** che si attestano al 18,2 (in aumento di due punti percentuali rispetto al 16,2 per cento del 2016), riprendendo il trend crescente iniziato nel 2012 ed interrotto solo nel 2016 e delle **politiche previdenziali**, attestatesi al **16,9 per cento** (rispetto al 16,6 per cento del 2016).

Incrementi significativi in percentuale si sono riscontrati, oltre che per le politiche economiche finanziarie e di bilancio, anche per la missione **Soccorso civile**, che aumenta di circa un terzo il totale degli impegni (+33,1 per cento) e per le **politiche previdenziali** (+6,4 per cento).

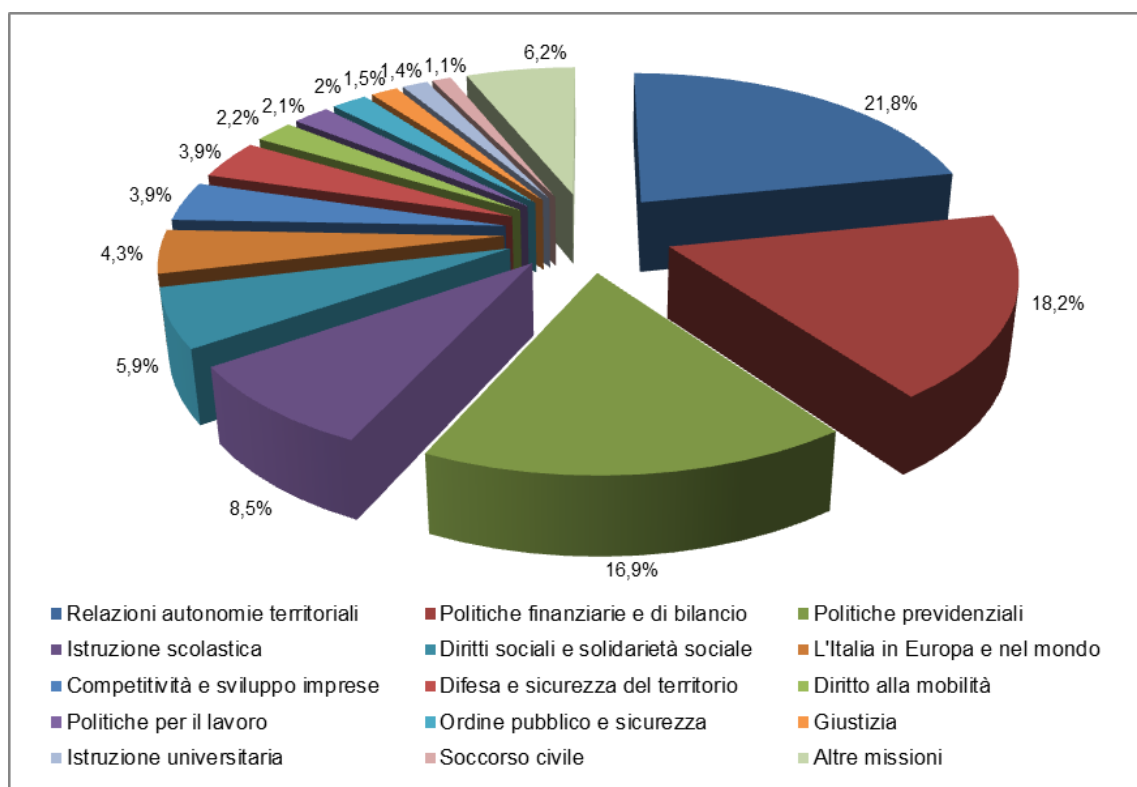
I **decrementi** più rilevanti, invece, sono emersi innanzitutto in rapporto agli impegni relativi alle **politiche per il lavoro**, diminuiti da 15 a 11,4 miliardi di euro nel 2016 (-24,2%) e alla missione Diritti sociali e solidarietà sociale, che passa da 35 a 32 miliardi, con una diminuzione di 8,5 punti percentuali.

La tabella che segue espone distintamente le missioni che, nella composizione percentuale sul totale degli impegni (al netto della missione Debito pubblico), raggiungono un valore superiore all'1 per cento, ed assorbono il 94 per cento della spesa bilancio dello Stato.

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

(Dati di competenza – milioni di euro)

PRINCIPALI MISSIONI	Impegni 2016	Impegni 2017	Composizione percentuale 2017	Var. % 2017/2016
3 - Relazioni autonomie territoriali	114.403	119.222	21,8	4,2
29 – Politiche economico- finanziarie e di bilancio	84.503	99.666	18,2	17,9
25 - Politiche previdenziali	86.768	92.343	16,9	6,4
22 - Istruzione scolastica	44.678	46.468	8,5	4,0
24 - Diritti sociali e solidarietà sociale	35.053	32.084	5,9	-8,5
4 - L'Italia in Europa e nel mondo	23.603	23.626	4,3	0,1
11 - Competitività e sviluppo imprese	20.394	21.544	3,9	5,6
5 - Difesa e sicurezza del territorio	20.802	21.337	3,9	2,6
13 – Diritto alla mobilità	11.635	12.147	2,2	4,4
26 - Politiche per il lavoro	15.040	11.407	2,1	-24,2
7 - Ordine pubblico e sicurezza	11.231	11.000	2,0	-2,1
6 - Giustizia	8.114	8.372	1,5	3,2
23 - Istruzione universitaria	7.858	7.917	1,4	0,8
8 - Soccorso civile	4.472	5.951	1,1	33,1
Altre missioni	33.001	33.685	6,2	2,1
Totale spesa (al netto del debito pubblico)	521.555	546.769	100	4,8
<i>Debito pubblico</i>	<i>266.868</i>	<i>307.377</i>		<i>15,2</i>
<i>Spese complessive</i>	<i>788.423</i>	<i>854.143</i>		<i>8,3</i>



Si segnalano infine, per le missioni esaminate, i programmi che complessivamente assorbono almeno la metà degli impegni e dei pagamenti della missione stessa:

- nella missione **“Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”** sono stati registrati impegni pari a **119.222 milioni**, destinati principalmente al finanziamento dei programmi “Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria” e “Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali”;
- la missione **“Politiche previdenziali”** ha fatto registrare impegni pari a **92.343 milioni** di euro, destinati per la maggior parte al finanziamento del programma “Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali”;
- la missione **“Politiche economico-finanziarie** e di bilancio e tutela della finanza pubblica” ha registrato impegni per **99.666 milioni** di euro, destinati principalmente al finanziamento dei programmi concernenti le “Regolazioni contabili, le restituzioni e i rimborsi di imposte” e “Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario”;
- la missione **“Istruzione scolastica”** ha registrato impegni per **46.468 milioni**, destinati principalmente al finanziamento dei programmi concernenti l'Istruzione secondaria di secondo grado e quella primaria;
- la missione **“Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”** ha evidenziato impegni per **32.084 milioni** destinati per lo più al finanziamento del programma “Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva”;
- nella missione **“L'Italia in Europa e nel mondo”** gli impegni, pari a **23.626 milioni**, sono destinati per lo più al finanziamento del programma “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio nell'ambito dell'Unione europea”;
- la missione **“Difesa e sicurezza del territorio”** ha evidenziato impegni per **21.337 milioni** di euro, relativi principalmente i programmi concernenti l’“Approntamento e impiego dei carabinieri per la difesa e sicurezza” e “Approntamento e impiego delle forze terrestri”;
- nella missione **“Competitività e sviluppo delle imprese”** gli impegni, pari a **21.544 milioni**, sono assorbiti principalmente dal programma “Interventi di sostegno tramite il sostegno della fiscalità”;
- la missione **“Politiche per il lavoro”** ha evidenziato impegni per **11.407 milioni** destinati principalmente al finanziamento del programma “Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione”;
- nella missione **“Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto”** gli impegni pari a **12.147 milioni** sono destinati principalmente ai programmi “Sviluppo e sicurezza della mobilità locale” e “Sostegno allo sviluppo del trasporto”;
- la missione **“Ordine pubblico e sicurezza”** ha evidenziato impegni per **11.000 milioni** destinati a finanziare, in particolare, i programmi riguardanti il “Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica”.

Infine, si segnala la missione “**Debito pubblico**”, con impegni per 307.377 milioni di euro, che da sola incide per il 36 per cento delle somme complessivamente impegnate dell'esercizio 2017.

4. LA GESTIONE DEI RESIDUI

4.1 La disciplina generale

Nel corso dell'esercizio, alla gestione di competenza si affianca la gestione dei residui. Si definiscono **residui attivi** le entrate accertate, ma rimaste da versare e da riscuotere; **residui passivi** le spese impegnate, ma rimaste da pagare.

A questi residui, c.d. "**propri**", si fiancano i residui passivi "impropri", detti anche "**di stanziamento**", relativi a somme stanziare ma non impegnate nell'esercizio di competenza.

Tra i residui occorre altresì distinguere **quelli provenienti dagli esercizi precedenti** e quelli formati nel corso dell'esercizio considerato (**residui di nuova formazione**).

La **disciplina** in tema di formazione e di mantenimento in bilancio dei **residui passivi** è stata integralmente **rivista con il D.Lgs. n. 93/2016** - emanato in attuazione della delega contenuta nell'articolo 42 della legge n. 196/2009, volta al riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e al potenziamento della funzione del bilancio di cassa – che ha modificato i termini di conservazione in bilancio dei residui passivi e le modalità di eliminazione dei residui stessi dal conto del bilancio, rispetto a quanto fino ad allora stabilito dall'articolo 36 del regio decreto n. 2440 del 1923¹⁷. Le nuova disciplina, scritta direttamente nell'ambito della legge di contabilità, ai **nuovi articoli 34-bis e 34-ter**, ha acquisito efficacia dal 1° gennaio 2017.

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

In estrema sintesi, in base alla normativa vigente, i **residui "propri"** relativi alle **spese correnti** sono **mantenuti in bilancio** per i **due esercizi** successivi a quello nel quale le somme corrispondenti sono state inizialmente stanziare, con l'eccezione rappresentata dai residui relativi alle spese destinate ai **trasferimenti correnti** alle amministrazioni pubbliche, per i quali il termine di conservazione è **aumentato a tre anni** (art. 34-bis, co. 2).

Per i **residui propri** relativi a **spese in conto capitale**, i termini di conservazione in bilancio sono **portati a tre anni**¹⁸ (co. 4).

¹⁷ In particolare, l'articolo 6 del D.Lgs. n. 93/2016 ha disposto l'abrogazione degli articoli 36 e 53 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato) - che disciplinavano, rispettivamente, i termini di conservazione dei residui di parte corrente e di conto capitale e la procedura per l'accertamento di tali residui – e ha riscritto la nuova disciplina direttamente nell'ambito della legge di contabilità n. 196/2009.

¹⁸ Prima fissati dal R.D. n. 2440/1923 in due esercizi finanziari successivi alla loro iscrizione in bilancio.

Decorsi i suddetti termini, i residui si intendono **perenti agli effetti amministrativi**, e sono eliminati dal conto del bilancio. Poiché a tali residui continuano a sottostare i relativi impegni giuridici di spesa, il relativo importo viene riscritto come debito nel conto del patrimonio¹⁹. Le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione alle pertinenti unità elementari di bilancio degli esercizi successivi.

Nel caso dei **residui** relativi a spese **correnti**, decorsi i termini suddetti, le somme costituiscono economie di bilancio, a meno che non sia disposto diversamente da specifiche disposizioni normative. Per il loro mantenimento nel conto del patrimonio in qualità di residui passivi perenti, **occorre** che **l'amministrazione** competente **dimostri il permanere delle ragioni del debito**, entro il termine previsto per l'accertamento dei residui passivi riferiti all'esercizio scaduto.

Gli stanziamenti di parte corrente non impegnati al termine dell'esercizio costituiscono economie di bilancio

Mentre gli stanziamenti di parte corrente non impegnati alla chiusura dell'esercizio di competenza sono registrati in economia (salvo che non sia diversamente previsto con legge), per gli stanziamenti relativi a spese **in conto capitale** ne è autorizzata, in via generale, la conservazione in bilancio anche se entro la fine dell'esercizio finanziario tali spese **non** sono state **impegnate (residui di stanziamento)**.

Il loro mantenimento in bilancio è **autorizzato** nei limiti di **un solo anno** successivo all'esercizio di iscrizione in bilancio. Per gli stanziamenti iscritti in bilancio in forza di disposizioni legislative che siano entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio finanziario, il periodo di conservazione è protratto di un ulteriore anno.

La norma (art. 34-*bis*, co. 3, legge n. 196/2009) prevede, peraltro, in **alternativa** alla facoltà di conservazione in bilancio dei residui di stanziamento – in ciò innovando rispetto alla disciplina previgente - che lo stanziamento possa, con la legge di bilancio, essere **iscritto nella competenza dell'esercizio successivo**, in relazione a quanto previsto dal piano finanziario dei pagamenti, secondo il disposto dell'articolo 30, comma 2²⁰.

¹⁹ La **perenzione** amministrativa è un istituto della contabilità pubblica, secondo il quale i residui passivi che non vengono pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio cui si riferiscono vengono eliminati dalle scritture dello Stato. Poiché a tali residui continuano a sottostare i relativi impegni giuridici di spesa, il relativo importo viene riscritto come debito nel conto del patrimonio. Le somme eliminate possono dunque riprodursi in bilancio, con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi con prelevamento dall'apposito Fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia, qualora il creditore ne richieda il pagamento (purché non sia trascorso il periodo di «prescrizione» giuridica del suo diritto). Quella della perenzione è, dunque, un istituto amministrativo che non arreca alcun danno al creditore in quale, anche se è avvenuta la cancellazione dell'importo dovutogli, può avanzare richiesta di pagamento provocando la reinscrizione in bilancio del suo credito.

²⁰ La legge di contabilità prevede una notevole flessibilità degli stanziamenti delle **leggi pluriennali di spesa**, con l'obiettivo di adeguarne le quote stanziare annualmente alle

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

Si segnala che a seguito delle recenti modifiche alla legge di contabilità introdotte dal D.Lgs. 16 marzo 2018, n. 29²¹, i sopra esposti termini per il mantenimento in bilancio dei residui si applicano anche ai residui derivanti dagli **impegni di spesa delegata**, la cui disciplina - introdotta dal citato decreto legislativo - è entrata in vigore **dal 21 aprile 2018**.

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

L'articolo **34-ter** della legge di contabilità reca le disposizioni per l'**accertamento annuale dei residui** passivi, prevedendosi, al termine dell'esercizio finanziario, per ogni capitolo di bilancio, che con decreto ministeriale sia determinata la somma da conservarsi in conto residui per impegni riferibili all'esercizio scaduto. In apposito allegato al decreto sono altresì individuate le somme relative a spese pluriennali in conto capitale, non a carattere permanente, da eliminare dal conto dei residui di stanziamento e da iscrivere nella competenza degli esercizi successivi, ai sensi dell'articolo 30, comma 2, riferibili ad esercizi precedenti all'esercizio scaduto.

previsioni del piano finanziario dei pagamenti (c.d. Cronoprogramma dei pagamenti). In particolare, il citato comma 2 dell'articolo 30 prevede che le somme stanziolate annualmente nel bilancio dello Stato, relative ad autorizzazioni di spese pluriennali non a carattere permanente, non impegnate alla chiusura dell'esercizio (c.d. residui di stanziamento), possono essere reiscritte, con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti, dandone evidenza in apposito allegato. La nuova disciplina sui residui (art. 34-*ter*, comma 1, legge n. 196/2009) prevede a tal fine 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 iscrivere, dopo il giudizio di parificazione della Corte dei conti, nella competenza dei bilanci futuri in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti, ai sensi dell'art. 30, comma 2.

²¹ Recante disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 93, emanato in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

Contestualmente all'accertamento dei residui, le Amministrazioni possono provvedere, nell'ambito del processo di definizione del Rendiconto generale dello Stato, anche al **riaccertamento** della sussistenza delle **partite debitorie** iscritte nel conto del patrimonio in corrispondenza di residui perenti, ai fini della verifica della permanenza delle obbligazioni giuridiche sottostanti.

Il riaccertamento dello stock dei residui perenti comporta l'eliminazione delle partite debitorie non più dovute dal Conto del patrimonio; l'ammontare dei residui passivi perenti eliminati è indicato in apposito Allegato al Rendiconto.

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

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

4.2 La gestione dei residui nell'esercizio 2017

L'andamento dei residui passivi registrato per il 2017 risente del nuovo regime contabile dei residui passivi introdotto dal già citato D.Lgs. n. 93 del 2016, che ha determinato un **aumento del termine** di conservazione in bilancio dei **residui** propri, portandolo **da due a tre anni** per i trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche (categoria 4 del Titolo I) e per le spese in conto capitale (Titolo II).

In base ai dati forniti nella Relazione al Rendiconto, il conto dei residui provenienti dagli esercizi 2016 e precedenti indicava **al 1° gennaio 2017 residui attivi** presunti per un valore di **212.238 milioni** di euro e **residui passivi** delle spese complessive per **134.423 milioni** di euro, *al lordo dei residui relativi al rimborso di prestiti*, con una **eccedenza attiva** pari a 77.815 milioni di euro (nel 2016 l'eccedenza attiva era di valore superiore, pari a 95.229 milioni).

Nel corso dell'esercizio 2017, l'entità dei residui si è andata modificando a seguito dell'attività di riaccertamento e di gestione in conto residui, che ha fatto registrare variazioni in diminuzione sia dal lato delle entrate, per 62.209 milioni di euro, sia dal lato delle uscite, con una diminuzione di 17.590 milioni di euro.

Pertanto, rispetto allo stock iniziale di **residui attivi** provenienti dagli esercizi precedenti (212.238 milioni), al **31 dicembre 2017** ne sono stati **accertati 150.029 milioni**, di cui 34.216 milioni incassati e **115.813 milioni ancora da versare o riscuotere**. A tali residui pregressi si sono aggiunti, a seguito della gestione di competenza dell'esercizio 2017, circa **88.263 milioni di residui di nuova formazione**, per un totale di residui attivi al **31 dicembre 2017** pari a **204.076 milioni**.

Analogamente, per quanto riguarda i **residui passivi** delle spese complessive, dei 134.423 milioni di residui presunti al 1° gennaio 2017, provenienti dagli esercizi precedenti, ne risultano **accertati 116.833 milioni**, di cui 49.089 milioni pagati e **67.744 milioni ancora da pagare**. Tali residui pregressi, unitamente ai **residui di nuova formazione** derivanti dalla gestione di competenza dell'esercizio finanziario 2017, risultati pari a **70.161 milioni**, determinano un totale complessivo di residui passivi al **31 dicembre 2017** di **137.905 milioni**.

Scorporando la quota di residui passivi relativi al Titolo III rimborso delle passività finanziarie, pari a 475 milioni, i **residui passivi delle spese finali** ammontano a **137.430 milioni**.

In sintesi, il conto dei residui al **31 dicembre 2017** espone residui attivi per 204.076 milioni e residui passivi per 137.905 milioni (di cui 475 milioni relativi al Titolo III), con una eccedenza attiva di 66.171 milioni di euro.

(valori in milioni di euro)

	2016			2017			Var. % 2017/2016
	Da esercizi precedenti	Di nuova formazione	Totale	Da esercizi precedenti	Di nuova formazione	Totale	
Residui attivi	121.604	90.634	212.238	115.813	88.263	204.076	-3,8%
Residui passivi	67.996	66.427	134.423	67.744	70.161	137.905	2,6%
Eccedenza	53.608	24.207	77.815	183.557	158.424	66.171	-15,0%

Come sottolineato nella relazione illustrativa al Rendiconto, nel 2017 il fenomeno dei residui continua a rimanere su livelli considerevoli sia dal lato delle entrate che dal lato delle uscite.

Il volume dei **residui attivi** registra un **decremento** rispetto all'esercizio precedente di 8.162 milioni, pari al 3,8 in termini percentuali, con un lieve incremento di quelli pregressi e una riduzione di quelli di nuova formazione.

Con riferimento alla quota riferibile ai residui attivi **pregressi** si evidenzia un decremento (-4,8 per cento, pari a -5.791 milioni), in controtendenza rispetto a

quanto riscontrato negli ultimi anni²² (nel 2016 si era registrato un incremento del 7,7 per cento rispetto al 2015), con un tasso di smaltimento pari al 16%, in lieve aumento rispetto alla percentuale rilevata nel 2016 (15%).

In particolare, sottolinea la Relazione, la riduzione dei residui pregressi attiene alla svalutazione dei crediti tributari operata, ai fini del Rendiconto, dall'Agenzia delle Entrate in base alla stima del grado di esigibilità degli stessi

In **diminuzione** risultano anche i **residui attivi di nuova formazione** (-2,6 per cento), con una riduzione di oltre 2.371 milioni di euro.

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

La formazione e la permanenza nelle scritture contabili dei residui da riscuotere, in particolare nel titolo II di entrata - si sottolinea nella relazione al Rendiconto - sono dovute alle procedure con le quali si registrano gli accertamenti per le entrate connesse ai ruoli e all'attività di accertamento fiscale, nonché alla difficoltà di procedere ad una loro riduzione in base al grado di esigibilità, secondo quanto previsto dal quadro normativo di riferimento.

I **residui passivi** evidenziano un **incremento** di 3.482 milioni (2,6 per cento), interamente **legato all'aumento di quelli di nuova formazione**, pari a **70.161 milioni** (contro i 66.427 del 2016).

Quelli provenienti dagli esercizi precedenti registrano invece una lieve riduzione dello 0,4 per cento rispetto ai 67.996 milioni del 2016 (-252 milioni), denotando un **andamento costante del processo di smaltimento**.

A tal riguardo, la relazione sottolinea che, nonostante si sia registrato un aumento del processo di formazione dei nuovi resti (5,6 per cento rispetto ai 66.427 milioni del 2016), per un importo pari a 3.734 milioni di euro, il **tasso di formazione di nuovi residui diminuisce** dal 8,4 per cento registrato nel 2016 a 8,2 per cento registrato nel 2017. Tale diminuzione è riconducibile al maggiore tasso di crescita dei pagamenti di competenza (+9,2 per cento) rispetto al tasso di crescita degli impegni (+8,3 per cento).

Le spese correnti e quelle in conto capitale hanno concorso in misura diversa alla formazione dei nuovi residui: 46.456 milioni le prime e 23.334 milioni le seconde. Tali differenze si spiegano con la presenza, tra le spese del Titolo I, della categoria 4 - "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche", che storicamente è caratterizzata da tassi di formazione di nuovi residui particolarmente elevati.

Per una **analisi più approfondita** della consistenza e struttura dei **residui passivi finali** del bilancio dello Stato al 31 dicembre 2017, *si rinvia al paragrafo 4 della sezione relativa all'assestamento 2018*.

²² Ad esclusione del 2014, in cui si è registrata una netta riduzione rispetto al 2013 (-32%).

Relativamente ai residui pregressi, la relazione sottolinea il notevole **aumento** delle nuove **perenzioni** rispetto all'esercizio precedente, che è da ricondurre alle normative introdotte dall'art. 34-*bis* della L.196/2009, le quali hanno disposto, tra le altre cose, **l'allungamento di un anno dei termini di conservazione in bilancio dei residui passivi** relativi ai trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche (categoria 4 del Titolo I – spese correnti) e di tutte le spese in conto capitale (Titolo II). Tale novità normativa, sebbene abbia avuto come effetto, sull'esercizio finanziario 2016, l'aumento dei residui passivi propri²³, ha determinato, di conseguenza, un aumento nell'esercizio finanziario 2017 di nuove perenzioni, dovuto a residui passivi conservati in bilancio nel 2016 ma, comunque, dichiarati perenti al 31 dicembre 2017.

Per quanto concerne l'esercizio 2017, si osserva che le somme perenti agli effetti amministrativi hanno raggiunto complessivamente i **6.213 milioni** rispetto ai 1.264 milioni del 2016, con un aumento di 4.950 milioni (+392%).

Per quanto riguarda gli **effetti sul Conto del patrimonio**, oltre all'aumento delle perenzioni, occorre tenere presente quanto disposto dai commi 4 e 5 dell'articolo 34-*ter* della legge n. 196 del 2009, che dispongono il **riaccertamento** annuale da parte delle Amministrazioni della sussistenza delle ragioni che giustificano la permanenza nelle scritture contabili delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti.

Nel 2017, l'ammontare delle **economie** generate dall'attuazione della suddetta normativa è pari a **2.508 milioni** di euro (rispetto ai 5.266 milioni dello scorso esercizio). Tali somme, potranno essere **reiscritte**, del tutto o in parte, con la **legge di bilancio 2019-2021** in appositi **fondi** da istituire negli stati di previsione dei Ministeri interessati, secondo i criteri e i vincoli disposti dal già richiamato articolo 34-*ter*, commi 4 e 5, della legge n. 196 del 2009.

²³ Rispetto all'esercizio 2015 (113.031 milioni) si è registrato infatti nel 2016 - nonostante la consistenza iniziale dei residui fosse praticamente la medesima nei due esercizi - un aumento nella consistenza dei residui passivi di 21.392 milioni, derivante dall'aumento di 18.617 milioni dei residui di parte corrente (+25,3% rispetto al valore complessivo dei residui di parte corrente registrati nell'esercizio precedente) e dall'aumento di 5.764 milioni di quelli in conto capitale (+16%).

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

STATO DI PREVISIONE	ECONOMIE
ECONOMIA E FINANZE	674,9
SVILUPPO ECONOMICO	35,9
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	28,8
GIUSTIZIA	34,4
AFFARI ESTERI	1,3
INTERNO	4,1
AMBIENTE, TUTELA TERRITORIO E MARE	5,8
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	574,4
DIFESA	45,6
POLITICHE AGRICOLE	107,0
BENI E ATTIVITÀ CULTURALI	10,9
SALUTE	984,9
TOTALE	2.507,9

Fonte: Conto generale del patrimonio dello Stato, esercizio 2017, Prospetto n. 3, (A.C. 850).

5. LA GESTIONE DI CASSA

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

In **termini di cassa**, come già riscontrato per la gestione di competenza, i saldi registrano un **peggioramento** rispetto ai risultati dell'esercizio 2016.

I SALDI DI CASSA

(dati in milioni di euro)

	2016	2017			Differenza 2017/2016
	Consuntivo	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Consuntivo	
Saldo netto da finanziare	-41.465	-102.587	-120.157	-62.196	-20.731
Risparmio pubblico	-9.125	-61.166	-52.665	-12.365	-3.240
Ricorso al mercato	-240.438	-356.512	-371.015	-304.143	-63.705

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

Passando in rassegna i saldi della gestione di cassa al lordo delle regolazioni contabili, si osserva che nel 2017 il **saldo netto da finanziare** è risultato **pari a 62,2 miliardi**, con un peggioramento di **20,7 miliardi** di euro rispetto al risultato raggiunto l'anno precedente (-41,5 miliardi di euro), riportandosi in valore assoluto sui valori registrati nelle annualità dal 2011 in poi (ovvero, rispetto ai -66,7 miliardi di euro del 2011; ai -58,8 miliardi di euro del 2012; ai -76,9 miliardi di euro del 2013; ai -78,8 miliardi di euro registrati del 2014 e ai -88,3 miliardi del 2015).

Il **risparmio pubblico** risulta di **-12,4 miliardi** di euro, in peggioramento di oltre 3 miliardi rispetto al dato del 2016. Esso indica che i pagamenti per spese correnti hanno superato gli incassi registrati sulle entrate correnti.

Il **ricorso al mercato** si attesta nel 2017 su di un valore di -304,1 miliardi di euro, in deciso peggioramento (di 63,7 miliardi) rispetto al 2016, assumendo il valore assoluto più elevato degli ultimi anni (si ricorda che nel 2015 era stato di 300,9 miliardi, di 286,4 miliardi nel 2014 e di 248,0 miliardi di euro nel 2013).

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

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi alle previsioni definitive per la cassa (A), gli incassi o pagamenti (B) a raffronto con i risultati di cassa del rendiconto relativo all'esercizio 2016, nonché la massa acquisibile o spendibile (C), determinata dalla somma dei residui e degli stanziamenti di competenza. Le percentuali contenute nelle ultime due colonne evidenziano il rapporto fra gli

incassi e i pagamenti effettivamente realizzati e, rispettivamente, le previsioni definitive di cassa e la massa acquisibile o spendibile.

(dati in milioni di euro)

	2016	2017				B/A (%)	(B/C) (%)
	Consuntivo	Previsioni definitive (A)	Consuntivo (B)	Differenza 2017/2016	Massa acquisibile o spendibile (C)		
ENTRATE							
Entrate tributarie	456.817	469.137	465.579	8.762	608.460	99,2	76,5
Entrate extratributarie	61.593	61.003	60.922	-671	178.186	99,9	34,2
Totale entrate correnti	518.410	530.140	526.501	8.091	786.646	99,3	66,9
Alienaz., ammort., riscoss.	3.764	3.057	2.426	-1.338	3.625	79,4	66,9
Entrate finali	522.174	533.197	528.928	6.754	790.271	99,2	66,9
Accensione prestiti	264.618	377.612	281.610	16.992	314.195	74,6	89,6
Entrate complessive	786.792	910.809	810.537	23.745	1.104.466	89,0	73,4
SPESE							
Spese correnti	527.535	582.805	538.866	11.331	660.341	92,5	81,6
Spese conto capitale	36.105	70.549	52.257	16.152	105.474	74,1	49,5
Spese finali	563.640	653.354	591.124	27.484	765.815	90,5	77,2
Rimborso prestiti	198.972	250.859	241.947	42.975	251.577	96,4	96,2
Spese complessive	762.612	904.212	833.070	70.458	1.017.391	92,1	81,9

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

In particolare gli **incassi finali** evidenziano un leggero incremento rispetto al 2016, attestandosi a circa **529 miliardi** di euro a fronte dei circa 522 miliardi segnati nel 2016 (nonché dei 512 miliardi registrati nel 2015), confermando il trend ascendente. L'ammontare degli incassi finali si è rivelato inferiore del dato definitivo di previsione di circa 4 miliardi di euro.

Dai dati della tabella, si può sottolineare che gli incassi per le entrate finali hanno costituito il 99,2 per cento delle corrispondenti previsioni definitive (l'analogo dato del 2016 era stato del 99,8 per cento) ed hanno raggiunto quasi il 67,0 per cento della relativa massa acquisibile, come l'anno precedente.

Considerando anche la voce accensione prestiti, gli **incassi complessivi** ammontano a **810,5 miliardi** di euro, con un incremento, rispetto al 2016, di **23,7 miliardi** di euro, quale risultante di aumenti di gettito delle entrate tributarie (8,8 miliardi) nonché dell'accensione di prestiti (17 miliardi), bilanciati da una riduzione di 1,3 miliardi degli incassi per alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti e di 671 milioni di euro delle entrate extratributarie.

Nel conto della quota parte riferibile alla "competenza", gli incassi sono stati pari a 494,7 miliardi di euro (dato questo in aumento rispetto ai 490,7 miliardi del 2016, ai 474,2 miliardi del 2015 e ai 453,6 miliardi registrati nel 2014); anche in

conto "residui" gli incassi si sono attestati a 34,2 miliardi, in aumento a fronte dei 31,5 miliardi di euro registrati nel 2016.

In valore assoluto, il volume dei **pagamenti finali** si attesta a **591,1 miliardi** di euro, registrando un **aumento** rispetto al dato del 2016 di **27,5 miliardi** di euro. Il dato è peraltro decisamente inferiore alle previsioni definitive, di oltre 62 miliardi.

Dei pagamenti finali, un importo pari 542,3 miliardi (91,7 per cento del totale) è stato pagato in conto competenza (contro il 93,3 per cento nel 2016 e il 91 per cento del 2015) e l'8,3 per cento in conto residui (circa 48,8 miliardi) contro il 6,6 per cento del 2016 e il 10,4 per cento nel 2015.

Il dato attesta in sé un rallentamento delle procedure di spesa degli stanziamenti di competenza rispetto allo scorso anno, che si accompagna però ad un recupero della velocità di smaltimento dei residui.

Le operazioni finali rappresentano il 90,5 per cento delle previsioni definitive (dato che si mostra in aumento rispetto all'analogo dato del 2016, che si attestava all'88,9 per cento) e il 77,2 per cento della relativa massa spendibile (rispetto al 78,3 per cento del 2016).

I pagamenti relativi alle **spese di parte corrente** ammontano a 538,9 miliardi, pari al 92,5 per cento delle previsioni definitive di cassa. I pagamenti relativi alle spese in **conto capitale** ammontano a 52,3 miliardi di euro.

I pagamenti per il rimborso di **passività finanziarie** ammontano invece a circa 242 miliardi, presentando una riduzione di quasi 9 miliardi (-3,6 per cento) rispetto alle previsioni definitive ma un aumento di quasi 43 miliardi (+21,6 per cento) rispetto all'esercizio precedente.

6. IL CONTO DEL PATRIMONIO

6.1 Struttura e funzioni

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

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

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

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

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

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

Per quanto concerne le passività è prevista un'unica voce di primo livello, denominata "passività finanziarie", comprensiva di mezzi di pagamento, strumenti finanziari e simili.

Anche in questo caso, la voce di primo livello è distinta in ulteriori livelli di maggior dettaglio. Essa comprende tanto i debiti (a breve termine e a medio-lungo termine) quanto le anticipazioni passive.

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

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

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

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

6.2 I risultati generali della gestione patrimoniale per l'esercizio finanziario 2017

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

RISULTATI GENERALI DELLA GESTIONE PATRIMONIALE 2017

(dati in milioni di euro)

Conti generali	CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2016	CONSISTENZA AL 31 DICEMBRE 2017	DIFFERENZA
Attività finanziarie	675.912	636.531	-39.381
Attività non finanziarie prodotte	306.825	307.041	216
Attività non finanziarie non prodotte	4.246	4.200	-46
TOTALE ATTIVITÀ	986.983	947.772	-39.211
Passività finanziarie	2.784.954	2.823.179	38.225
TOTALE PASSIVITÀ	2.784.954	2.823.179	38.225
Eccedenza passiva	1.797.971	1.875.407	77.436

Dai risultati generali della **gestione patrimoniale 2017** emerge una **eccedenza passiva di circa 1.875 miliardi**, con un **peggioramento di oltre 77,4 miliardi rispetto** alla situazione patrimoniale a fine **2016**. Si tratta di un risultato che continua il trend degli ultimi tre anni, considerato che nel 2016 sul 2015 il peggioramento è stato di poco inferiore ai 40 miliardi, e nel 2015 sul 2014, pari a -66,8 miliardi. Esso è dovuto ad un incremento delle passività (+38,2 miliardi) e alla diminuzione delle attività (-39,4 miliardi). Il risultato denota una situazione patrimoniale in peggioramento rispetto all'anno 2016 e riconferma gli andamenti negativi registrati negli anni dal 2004 in poi (con l'eccezione del 2009) come riassunti nella tabella che segue per l'ultimo decennio.

Risultati della gestione patrimoniale

(miliardi di euro)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
-55,1	-30,3	78,6	-18,7	-78,9	-10,5	-28,2	-129,6	-66,9	-39,5	-77,4

Come risultato del progressivo adeguamento della struttura del conto del patrimonio alle modifiche intervenute nella struttura del bilancio²⁴ si hanno **quattro gestioni che determinano il risultato complessivo**: quella relativa alle attività finanziarie, quella relativa alle attività non finanziarie prodotte, quella relativa alle attività non finanziarie non prodotte e, infine, quella relativa alle passività finanziarie²⁵.

²⁴ Il D.Lgs. n. 279 del 1997 prevede la presentazione del conto generale del patrimonio sulla base di una classificazione di tipo economico raccordata a quella di cui al SEC '95.

²⁵ Cfr. Prospetto I.1 del Conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2017.

Tale articolazione permette di comprendere in dettaglio la distribuzione delle variazioni degli elementi attivi e di quelli passivi del patrimonio, con il risultato finale sopra menzionato di un peggioramento nel 2016 di circa 77,4 miliardi di euro.

Il **totale delle attività** ammonta a circa **947,8 miliardi**, di cui:

- 636,5 miliardi di attività finanziarie, in netta diminuzione rispetto al 2016 (-39,3 miliardi);
- 307 miliardi di attività non finanziarie prodotte, che comprendono beni materiali e immateriali prodotti, materie prime e prodotti intermedi, prodotti finiti, oggetti di valore e d'arte (beni mobili di valore culturale, biblioteche e archivi), sostanzialmente stabili rispetto al 2016;
- 4,2 miliardi di attività non finanziarie non prodotte, che comprendono i beni materiali non prodotti, ossia terreni, giacimenti e risorse biologiche non coltivate (stabili rispetto al 2016).

Nel dettaglio, all'interno delle **attività finanziarie** la consistente diminuzione (quasi 40 miliardi) è attribuibile in buona parte alle attività finanziarie di breve termine (-29,8 milioni): diminuiscono i crediti di tesoreria (-21,7 miliardi) e i residui attivi per denaro da riscuotere (-12,2 miliardi), mentre si è registrato un aumento nei "residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione" (+4 miliardi). Anche le attività finanziarie di medio-lungo termine sono in calo rispetto al 2016, principalmente per la diminuzione della consistenza delle anticipazioni attive (-14,6 miliardi), compensata parzialmente dall'incremento delle azioni ed altre partecipazioni (+5 miliardi), come risulta dal prospetto II.13 del Conto del Patrimonio.

Le **attività non finanziarie prodotte** che, come prima illustrato, comprendono beni materiali e immateriali prodotti, beni mobili di valore culturale, biblioteche e archivi, risultano stabili in complesso, ma al loro interno si rileva l'incremento (+1,3 miliardi) dei beni materiali prodotti a fronte della diminuzione (-1 miliardo) degli oggetti d'arte.

Il **totale delle passività** ammonta a **2.823 miliardi** e si riferisce interamente a passività di natura finanziaria. Rispetto alla chiusura dell'esercizio 2016, l'entità delle passività finanziarie ha registrato un incremento di 38,2 miliardi di euro.

Tale ultimo dato è connesso ad un peggioramento sia della situazione debitoria a medio-lungo termine dello Stato per 26,8 miliardi di euro (con una notevole crescita dei buoni del tesoro poliennali per 44 miliardi) che della situazione debitoria a breve termine, nell'ambito della quale incrementano sia i residui passivi per circa 3,5 miliardi di euro che i debiti di tesoreria (+10 miliardi).

7. I RILIEVI DELLA CORTE DEI CONTI

7.1 Il raccordo tra la gestione di bilancio e la gestione di Tesoreria

Un'analisi speciale merita il rapporto tra la gestione di bilancio e la gestione di Tesoreria.

Il riscontro delle risultanze del conto del bilancio, così come esse sono tratte dal rendiconto generale dello Stato per il 2017, va integrato con il confronto con i dati relativi ai corrispondenti incassi e pagamenti registrati dalla tesoreria, al fine di completare l'analisi degli effettivi riflessi generati dalla gestione statale (intesa come bilancio dello Stato) sugli andamenti di cassa della finanza pubblica (per quanto concerne il settore statale).

Va infatti sottolineato che l'analisi delle risultanze riportate nel conto del bilancio è solo parzialmente rappresentativa dei flussi di cassa generati dal bilancio dello Stato, dovendo, a fini di completezza, esaminarsi i risultati che incassi e pagamenti hanno prodotto sulle scritture del sistema di tesoreria, le cui evidenze hanno dato luogo alla costruzione del Movimento generale di cassa e del Conto Riassuntivo Tesoro per il 2017²⁶, riportato in allegato al Conto del Patrimonio.

A tale riguardo, emerge il tema della puntuale raffrontabilità di tali dati con quelli invece desumibili dalle risultanze a consuntivo tratte dal bilancio in termini di entrate/uscite, dal momento che, anche nell'anno in esame, le grandezze contabilizzate dalla tesoreria, presentano non lievi differenze rispetto a quelle iscritte nelle risultanze di bilancio.

In proposito, facendo ricorso ai dati contenuti nel movimento generale di cassa, il saldo c.d. di esecuzione complessivo della gestione di bilancio sulla Tesoreria (attraverso cui si misura il quantum del sussidio che la tesoreria fornisce alla gestione di cassa del bilancio, e viceversa) ha evidenziato – considerando anche la gestione dei prestiti e dei rimborsi – un valore di segno negativo per -22 miliardi di euro (in sensibile flessione rispetto ai -41,3 e -41,2 miliardi di euro del dato analogo del 2015 e del 2016, che seguivano un +3,5 miliardi che era stato il dato evidenziato nel 2014; i +16,8 miliardi di euro del dato del 2013, mentre nel 2012 lo stesso dato era stato di -32,9 miliardi di euro e mentre quello del 2011 si era attestato a -24 miliardi di euro. Nel 2009 e nel 2010 il saldo era invece stato nuovamente di segno positivo e pari rispettivamente a +26 e +24 miliardi di euro).

La dinamica del citato saldo cd. di esecuzione riferita al 2017 può tuttavia essere compiutamente analizzata solo alla luce dei dati di dettaglio da cui tale

²⁶ Cfr. Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato 2017, Parte II, Conto del Patrimonio, prospetto dei Movimento generale di Cassa e Situazione del Tesoro al 31 dicembre 2017, pagina 1092; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., Conto riassuntivo Tesoro al 31 dicembre 2017, pagine 8 e 11, sul sito internet del dicastero. 6 e 7.

risultato è scaturito: ovvero, avendo riguardo all'impatto sui flussi di tesoreria determinato dalle variazioni prodottesi sul saldo netto da finanziare e sul saldo della gestione propriamente finanziaria.

Nelle sue singole componenti di flusso, infatti, è da segnalare che il valore positivo della riduzione del saldo di esecuzione del bilancio, ha scontato, anche nel 2017, gli effetti di una gestione finanziaria (Accensione prestiti - Rimborso passività finanziarie), che è risultata in netto surplus, sebbene in riduzione rispetto agli anni precedenti, ossia per la registrazione di incassi per accensione prestiti, registrati per l'appunto per importi superiori all'ammontare dei rimborsi per +39,6 miliardi (+65,7 miliardi erano stati nel 2016, mentre di + 46 miliardi era stato il surplus registrato nel 2015 e +82,3 miliardi nel 2014, mentre di +93,7 miliardi era stato l'analogo dato del 2013, mentre la cifra era stata di + 25,8 miliardi di euro nel 2012 e di +42 miliardi di euro nel 2011. Dato, quest'ultimo, che si presentava in riduzione rispetto al 2010, quando il surplus si era attestato a oltre +83 miliardi).

D'altro canto, come accennato, il bilancio 2017 ha prodotto incassi e pagamenti sulla tesoreria derivanti dalla gestione corrente, che hanno evidenziato un risparmio pubblico di tesoreria di segno ancora negativo di -12 miliardi di euro²⁷, sia pure in netta diminuzione rispetto al dato dell'esercizio 2016, pari a -41,2 miliardi e al 2015, anno in cui si era registrato un importo record pari a -50,6 miliardi (-23,2 miliardi era stato invece il dato 2014, mentre -19 miliardi di euro era risultato il dato 2013, in calo a fronte dei -18 miliardi di euro era stato nel 2012. Si erano poi registrati -22 miliardi di euro nel 2011, e -9,3 miliardi di euro nel 2010, nonché circa -15 miliardi registrati nel 2009).

L'importo dello sbilancio incassi/pagamenti finali ha evidenziato inoltre un SNF di -62 miliardi di euro: dato questo in rialzo rispetto quello del 2016 che era stato pari a - 41,2 miliardi di euro (-50,6 miliardi erano stati nel 2015; - 78,5 miliardi nel 2014 e -76,9 miliardi nel 2013: allorché il dato si era già registrato già in peggioramento rispetto ai -58,7 miliardi di euro nel 2012. Il dato era stato di -66,7 miliardi di euro nel 2011).

Quest'anno, la Tavola D del nuovo Conto riassuntivo Tesoro al 31 dicembre 2017, rielaborato in attuazione della delega di cui all'articolo 44-bis della legge di contabilità, fornisce il dettaglio del raccordo contabile delle gestioni di bilancio e con quello della Tesoreria ai fini del computo del Saldo di cassa del settore statale, consentendo una ricostruzione di dettaglio del fabbisogno di cassa determinato dalla gestione del bilancio dello Stato, sia sul lato della Formazione che in relazione alla sua copertura. Dalla ricognizione di tale tavola emerge infatti

²⁷ La ristrutturazione del Conto riassuntivo tesoro prevista dalla riforma di cui alla legge n. 196/2009, ha determinato dal 2018 la revisione dei prospetti per cui il dato relativo all'andamento di tesoreria registrato dal risparmio pubblico è solo implicitamente desumibile dalla differenza tra la somma di pagamenti correnti (538,9 miliardi) e le entrate correnti (Titoli I e II,) pari a 527 miliardi, presentando un saldo negativo di -12 miliardi di euro, che aggiungendosi ai pagamenti in conto capitale (52,2 miliardi di euro), ha determinato il fabbisogno complessivo di risorse che è stato poi sostanzialmente finanziato dalla tesoreria.

che il Saldo netto da finanziare di -61,7 miliardi, corrispondente allo sbilancio della gestione di bilancio, riflessa nel Movimento Generale di Cassa (MGC), è stato parzialmente compensato dall'apporto (pertanto, con segno +) fornito dalla tesoreria per 9,2 miliardi di euro, di cui la massima parte è da associarsi a della Variazione (maggiore afflusso di giacenze su c.s. e c.c. di tesoreria) dei conti di soggetti della PA (+10,6 miliardi) al netto delle Operazioni da Regolare (-1,5 miliardi di euro, es. Sospesi²⁸), conseguendone un valore netto del fabbisogno di formazione derivante dal Bilancio dello Stato e dalla tesoreria, indicato pari a -52,5 miliardi.

Ora, passando alla esposizione della Copertura del detto fabbisogno, ovvero all'insieme delle transazioni delle partite finanziarie debitorie accese per coprire il saldo negativo suddetto, la stessa sarebbe avvenuta, per 39,7 miliardi di euro, dalla gestione monetario -finanziaria di bilancio (accensione prestiti - rimborsi prestiti); per 13,6 milioni di euro mediante Variazione delle disponibilità liquide (Conto disponibilità e operazioni di mercato), il tutto al netto dei deflussi (segno -) intervenuti sulla tesoreria statale (-897 milioni di euro). Fermo restando rettifiche ed integrazioni che hanno determinato l'aumento del fabbisogno di spesa complessivo di ulteriori 465 milioni di euro, rispetto al Saldo consolidato netto delle gestioni di bilancio e di tesoreria (52,5 miliardi).

Pertanto, la gestione primaria di bilancio dello Stato, anche nel 2017, è stata più che compensata, nelle ordinarie esigenze di liquidità che si riflettono sul fabbisogno del settore statale, sotto il profilo della sua formazione, grazie al surplus delle partite attive prodotte dal sistema di tesoreria (maggiori incassi dovuti all'aumento dei Debiti di tesoreria o per riduzioni di Crediti²⁹), rispetto a quelle passive registrate dal sistema (pagamenti del circuito, prodotti in relazione alla riduzioni di Debiti di tesoreria (partite finanziarie, ma non solo) o all'aumento di Crediti di Tesoreria (es. anticipazioni ad enti e amministrazioni etc.) nonché in relazione al raccordo della gestione della tesoreria, con la tenuta e la gestione del Contro Disponibilità intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia.

In proposito, pur considerando i notevoli progressi conseguiti nella trasparenza dei flussi di cassa generati dalla gestione del bilancio, conseguiti grazie alla ristrutturazione dei contenuti del Conto riassuntivo tesoro, va confermato che le risultanze che emergono dalle nuove prospettazioni che consentono la ricognizione dei flussi di liquidità, andrebbero comunque integrate alla luce anche di elementi informativi illustrativi, circa i criteri e metodi seguiti nel governo della liquidità del settore erariale e della politica delle emissioni del debito pubblico seguiti nel corso dell'esercizio, che giocoforza si riflettono nelle

²⁸ Una puntuale ricostruzione della natura e dell'impatto dell'istituto contabile rispetto alle risultanze finanziarie del bilancio dello Stato è quest'anno contenuta nel referto sul Rendiconto, con la dettagliata esposizione della dimensione finanziaria del fenomeno dei cd. debiti di tesoreria.. Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR., referto annuale...., doc cit. Vokume I, pagina 223 e seguenti.

²⁹ Ad esempio l'incremento delle giacenze di conti correnti o contabilità speciali di tesoreria, ovvero, l'emissione di titoli a breve (BOT).

misure di compensazione - sul versante nella sua copertura - che il governo adotta nella gestione del fabbisogno del settore statale, per la parte riconducibile al bilancio dello Stato.

A tal proposito la Corte dei conti ha rilevato che la nuova tabella D non soddisfa appieno l'esigenza di chiarezza, completezza e semplificazione in quanto non sono percepibili i fatti salienti della gestione, non è riportato l'andamento mensile del Conto del dare e dell'avere, non esiste un raffronto con la situazione dei debiti certi liquidi ed esigibili della P.A., né sono chiari gli effetti della gestione del debito statale, la cui situazione trimestrale era allegata nella precedente versione e non più nell'attuale³⁰.

MOVIMENTO GENERALE DI CASSA							
Flussi Generati dalla gestione di bilancio sulla Tesoreria							
	Entrate finali (Incassi)	Spese finali (Pagamenti)	Saldo netto da finanziare	Accensione prestiti	Rimborso prestiti	Saldo gest.finanziaria	Saldo di esecuzione
	a	b	c = a - b	d	e	f = d - e	g = c + f
2003	394.029	456.021	-61.992	237.530	232.013	5.517	-56.475
2004	407.534	441.120	-33.586	209.685	183.741	25.944	-7.642
2005	403.745	452.581	-48.836	195.380	174.017	21.363	-27.473
2006	428.289	459.802	-31.513	182.127	158.149	23.978	-7.535
2007	450.395	475.961	-25.566	182.747	166.990	15.757	-9.809
2008	455.364	524.021	-68.657	222.489	187.853	34.636	-34.021
2009	456.202	523.247	-67.045	269.718	176.103	93.615	26.570
2010	444.142	503.988	-59.846	272.921	189.104	83.817	23.971
2011	452.657	519.375	-66.718	228.422	186.012	42.410	-24.308
2012	471.678	530.442	-58.764	239.783	213.933	25.850	-32.914
2013	483.665	560.612	-76.947	264.846	171.088	93.758	16.811
2014	484.305	563.114	-78.809	289.972	207.617	82.355	3.546
2015	511.987	600.262	-88.275	259.542	212.642	46.900	-41.375
2016	522.408	563.640	-41.232	264.618	198.972	65.646	24.414
2017	528.927	591.123	-62.196	281.609	241.946	39.663	-22.533

Tra le questioni da segnalare vi è il conto sospesi collettivi che fa parte della voce più generale Pagamenti da regolare. Si tratta di somme pagate dalla Tesoreria che attendono il ripianamento anche attraverso un'imputazione al bilancio dello Stato. Pertanto, sono somme che sono considerate come un credito di tesoreria (e nel Conto del Patrimonio un'attività finanziaria). Infatti, in talune specifiche occorrenze, con imputazione "provvisoria" sul conto sospeso collettivi, possono essere effettuati pagamenti anticipati dalla Tesoreria statale, utilizzando risorse depositate sul "conto Disponibilità del tesoro", in attesa che siano emessi i titoli di spesa necessari per la loro regolarizzazione, a valere su stanziamenti del bilancio statale, ovvero sulle risorse depositate su conti correnti o contabilità speciali aperti presso la Tesoreria statale. A consuntivo, la Corte segnala che le partite in sospeso al termine del 2017 sarebbero aumentate a 53,9 miliardi di euro, in solo lieve aumento rispetto al dato del 2016, pari a 53,1 miliardi. A tale proposito, la Corte ribadisce sul punto che il ricorso alle

³⁰ Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR. *Relazione Annuale sul Rendiconto Generale dello Stato 2017*, Volume I, pagina 359 e seguenti.

anticipazioni di tesoreria, con la formazione di sospesi collettivi, costituisce una modalità di gestione al di fuori del bilancio dello Stato di carattere esclusivamente temporaneo e non una forma di suo finanziamento di carattere strutturale. Dato il carattere temporaneo delle anticipazioni di tesoreria, deve pertanto procedersi ad una reintegrazione entro l'esercizio delle somme, rinvenendo le necessarie risorse nel bilancio dello Stato, non essendo affatto sostenibile la presenza di poste vetuste a partire dal 1979.

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

dal 1 gennaio - al 31 dicembre 2017

FORMAZIONE	
Bilancio dello Stato	-61.700.703.994,03
Entrate finali	529.473.084.879,85
Spese Finali	-591.173.788.873,88
Tesoreria statale	9.186.576.404,32
Variazione conti di soggetti della Pubblica Amministrazione	10.687.003.429,03
Operazioni da regolare	-1.500.427.024,71
di cui	
Pagamenti da regolare	-747.736.116,55
Pagamenti per conto amministrazioni autonome da rimborsare sui rispettivi conti correnti	-833.429.225,66
Servizio finanziario prestiti esteri (interessi e commissioni)	15.476.573,18
Saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria	-52.514.127.589,71
COPERTURA	
Bilancio dello Stato	39.713.167.954,88
Accensione prestiti	281.609.657.941,28
Rimborso prestiti	-241.896.489.986,40
Tesoreria statale	-897.642.161,40
Emissioni nette BOT	-512.000.000,00
Variazione conti di soggetti esterni alla Pubblica Amministrazione	-289.095.195,93
Operazioni da regolare	-96.546.965,47
Servizio finanziario prestiti esteri (rimborso)	-81.672.444,00
Immissione netta di monete e Depositi di terzi	-14.874.521,47
Variazione delle disponibilità liquide	13.698.601.796,23
Operazioni su mercati finanziari	10.500.000.000,00
Variazione del Conto Disponibilità	3.198.601.796,23
Saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria	52.514.127.589,71
RETTIFICHE ED INTEGRAZIONI	
Totale	-465.196.881,69
Proventi da privatizzazioni e da altre operazioni destinati al FATS	-663.196.881,69
Revisione contabilizzazione attualizzazioni di contributi pluriennali o poste assimilabili	277.000.000,00
Variazione posizione della Tesoreria sull'estero	-79.000.000,00
Riclassificazione contabile quota interessi CTZ	0,00
Altre rettifiche*	0,00
Saldo di cassa del Settore statale	-52.979.324.471,40

7.2 I progressi e le criticità che permangono sul piano gestionale e contabile: le osservazioni della Corte dei conti sulle procedure di contabilizzazione delle entrate e delle spese

Nel referto al Parlamento sul rendiconto 2017 la Corte dei conti ha dedicato come al solito una specifica parte alla trattazione delle problematiche emerse in relazione alle procedure di contabilizzazione, sia delle entrate che delle spese (in particolare, nei Tomi I (Entrate) e II (Spese) del Volume III del Referto).

Innanzitutto, **sul versante delle entrate**, la Corte ha confermato i rilievi critici già emersi negli scorsi esercizi relativi alle procedure di contabilizzazione, dal momento che sono state riscontrate anomalie e incongruenze nelle contabilità delle Amministrazioni, costituite essenzialmente dalla rilevazione di capitoli che presentano valori negativi nel “da riscuotere”(somme accertate e non riscosse) e nel “da versare” (somme riscosse e non versate) sia del conto competenza, che del conto residui (allegato I.I. alla Decisione e Allegati A e B al Volume III)³¹.

Inoltre, estrapolate, ove riscontrate per capitoli/articoli, sono emerse le incongruenze inerenti alla registrazione di minori entrate di competenza e di cassa rispetto sia alle previsioni iniziali che alle previsioni definitive. L'analisi pone nuovamente in luce la sovrastima delle previsioni di bilancio per i capitoli/articoli nei quali si riscontra la criticità (Allegati C al Volume III del referto).

La Corte ha confermato l'esistenza di incongruenze contabili all'interno dello stesso Rendiconto delle entrate, essendo stati riportati, aggregati in ordine di importo, per titoli, per tipologie e per capitoli, i riaccertamenti e le insussistenze effettuati. Si tratta di sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2017 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno, sottraendo dai residui iniziali i versamenti in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza (allegato 2.1 annesso alla Decisione Allegati D ed E).

Anche nel Rendiconto 2017 è emersa la mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui, ovvero la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui, operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi

³¹ In merito alle discordanze in parola, secondo quanto ribadito dalla Corte dei conti anche nel referto sul Rendiconto dell'esercizio 2017, valgono sempre le spiegazioni fornite dalla R.G.S. nel 1995 per cui le stesso sono da ricondurre alla procedura seguita in sede di formazione del conto consuntivo, ed in particolare ai “dati compensati”, risultanti da operazioni con le quali il sistema informativo, in fase di acquisizione dei dati dei conti periodici riassuntivi, automaticamente elimina le somme rimaste da versare e quelle da riscuotere con segno negativo, assumendo che l'importo accertato sia almeno pari a quello versato. Alle rettifiche automatiche si aggiungono successivamente quelle manuali, conseguenti alle “comunicazioni ritardatarie” inviate dalle Amministrazioni e contabilizzate senza verificare se le stesse costituiscano, in tutto o in parte, una componente delle già intervenute compensazioni automatiche. Cfr. CORTE DEI CONTI, SS.RR. in sede di Controllo, *Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2017*, Volume III, Tomo I, pagine 6 e 7.

precedenti e rimaste da versare, incidendo negativamente sulla trasparenza di bilancio. In tale ambito, riguardante il calcolo delle riscossioni nette sui residui, sono stati rilevati alcuni capitoli/articoli, con importi negativi risultanti dalla differenza fra il totale dei residui riscossi e le somme rimaste da versare dell'esercizio precedente e pertanto già riscosse (Allegato G).

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

Inoltre, sono state evidenziate dalla Corte anche altre anomalie nell'ambito della costruzione del Rendiconto delle entrate: in particolare, le discordanze delle somme rimaste da versare indicate nella voce "Altri capitoli", riconducibili alle Amministrazioni diverse dal Ministero dell'economia e delle finanze e quelle relative alla Regione siciliana iscritte nell'Allegato 23 al Rendiconto ("Dimostrazione delle somme rimaste da versare alla chiusura dell'esercizio distintamente per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalle Regioni/Province, da regolare a carico degli appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata."), nonché, le poste riferite ai capitoli dichiarati non regolari nel "da versare competenza" e nel "da versare residui", per discordanze rilevate con i dati dei conti periodici.

In proposito, la Corte ha evidenziato che la determinazione dei resti da versare contiene la dimostrazione delle somme rimaste da versare a chiusura dell'esercizio, distinte per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, da regolare a carico di appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata.

Ha sottolineato, in riferimento alla determinazione dei resti da riscuotere, che è stata osservata la classificazione degli stessi per grado di esigibilità operata dall'Amministrazione, ponendo a raffronto tale classificazione con il grado di riscossione dei residui attivi e che l'esigenza di rimuovere le discrasie contabili rilevate si rafforza nel quadro della fase di sperimentazione connessa al riordino della disciplina per la gestione del bilancio e del potenziamento delle funzioni del bilancio di cassa e degli interventi normativi integrativi e correttivi del decreto legislativo n. 93 del 2016.

Le risultanze gestionali riportate nella nota integrativa al Rendiconto 2017 mostrano **maggiori entrate di competenza** (+0,8 per cento) e minori entrate di

cassa (-0,8 per cento); l'analisi dettagliata svolta a livello di unità elementare di bilancio, tuttavia, evidenzia un cospicuo numero di capitoli/articoli per i quali gli accertamenti sono inferiori alle previsioni, sia iniziali che definitive, tanto per la competenza che per la cassa (Allegato C al III Volume).

L'allegato 23 (Dimostrazione delle somme rimaste da versare alla chiusura dell'esercizio) è stato espressamente escluso dalla dichiarazione di regolarità, non essendo stato possibile per la Corte riscontrarne sempre gli elementi giuridico contabili ad esso sottesi, atteso che il prospetto riporta, nelle parti sopra specificate, dati aggregati e non è stato possibile effettuare alcun riscontro puntuale con le poste indicate nel Rendiconto.

In aggiunta, la Corte ha riscontrato anomalie nelle somme rimaste da riscuotere di pertinenza di Amministrazioni diverse dal Ministero dell'economia e delle finanze, esposte nella voce "Altri capitoli" nell'Allegato 24 al Rendiconto ("Somme rimaste da riscuotere alla chiusura dell'esercizio, ridotte ai sensi dell'articolo 268 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per contabilità generale dello Stato, classificate in rapporto al grado di esigibilità").

In particolare, la Corte ha dichiarato in ordine alla classificazione per grado di esigibilità dei residui di riscossione, sia del conto residui, sia provenienti dalla competenza, effettuata dall'Amministrazione sui dati di preconsuntivo dei titoli I e II, che la stessa risulta non dettagliata per capitolo/articolo.

Sul versante della spesa, la Corte dei conti ha proceduto:

- alla verifica della concordanza tra le spese ordinate e pagate durante l'esercizio dalle Amministrazioni e le scritture tenute o controllate dalla medesima; alla verifica della regolarità dei decreti di accertamento dei residui passivi in base alla documentazione allegate in ordine all'esistenza delle obbligazioni giuridiche che giustificano l'iscrizione delle somme nelle scritture contabili;
- alla verifica circa la regolare estinzione di tutti i titoli di spesa e la corrispondenza dei dati conseguenti ai titoli estinti con quelli riportati nel sistema informativo integrato Ragioneria generale dello Stato – Corte dei conti (SIRGS-CDC); all'accertamento della corrispondenza tra i dati recati dai conti allegati ed i prospetti riassuntivi prodotti dai competenti uffici del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

All'esito dei controlli effettuati, la Corte dei conti ha riscontrato l'esistenza di eccedenze di spesa rispetto alle previsioni definitive di competenza, alla consistenza dei residui e alle autorizzazioni definitive di cassa per i capitoli indicati nell'Allegato 5 (lettera a) della Decisione.

Inoltre, ha riscontrato che non risultano non pervenuti o non ammessi a registrazione per riscontrate irregolarità o non registrati dalla Corte perché non si è ancora concluso il procedimento di controllo, ai fini del mantenimento in

bilancio delle relative poste in conto residui, i decreti di accertamento dei residui relativi ai capitoli di cui all'Allegato 6 (lettera b).

Infine, ha constatato l'esistenza di poste iscritte nell'"elenco degli accantonamenti slittati", in difformità a quanto stabilito dall'articolo 18, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modifiche e integrazioni (Allegato 7).

7.3 I rilievi formalmente notificati dalla Corte dei conti nella Decisione sul Giudizio di parificazione del rendiconto in merito alle incongruenze rilevate sia sulle entrate che sulle spese

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

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

In particolare, la Corte dei conti nella Decisione adottata nel giudizio di parificazione ha dichiarato regolare il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2017, con esclusione, quanto al Conto del bilancio,

sul versante delle entrate:

- dei capitoli/articoli per i quali si sono riscontrate discordanze fra i dati esposti nel Rendiconto e quelli riportati nei conti periodici delle Amministrazioni, limitatamente alle poste dichiarate irregolari (Allegato 1.1);
- dei capitoli/articoli per i quali la riscossione in conto residui operata nell'esercizio presenta un valore pari a zero esposto in Rendiconto, nonostante il dato calcolato risulti di valore negativo (Allegato 2.1, 2.2 e 2.3 alla Decisione);
- delle somme rimaste da versare indicate nella voce "Altri capitoli", riconducibili alle Amministrazioni diverse dal Ministero dell'economia e delle finanze e quelle relative alla Regione siciliana iscritte nell'Allegato 23 al Rendiconto ("Dimostrazione delle somme rimaste da versare alla chiusura dell'esercizio distintamente per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalle Regioni/Province, da regolare a carico degli appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza

di entrata.”), nonché le poste riferite ai capitoli dichiarati non regolari nel “da versare competenza” e nel “da versare residui”, per discordanze rilevate con i dati dei conti periodici;

- delle somme rimaste da riscuotere di pertinenza di Amministrazioni diverse dal Ministero dell'economia e delle finanze, esposte nella voce “Altri capitoli” nell'Allegato 24 al Rendiconto in quanto indicate in modo aggregato, non dettagliate per capitolo (“Somme rimaste da riscuotere alla chiusura dell'esercizio, ridotte ai sensi dell'articolo 268 del Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per contabilità generale dello Stato, classificate in rapporto al grado di esigibilità”).

In ordine alla **spesa** sono stati esclusi dalla dichiarazione di regolarità:

- capitoli che presentano eccedenze nei conti dei residui e della cassa concernenti tutte le Amministrazioni dello Stato, ad eccezione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (Allegato 5-bis annesso alla Decisione);
- capitoli in ordine ai quali non sono pervenuti, ovvero non sono stati registrati i decreti di accertamento dei residui, ovvero sono state evidenziate anomalie, riguardanti i Ministeri dello sviluppo economico, della giustizia, dell'istruzione dell'università e della ricerca, dell'interno, delle infrastrutture e dei trasporti e delle politiche alimentari e forestali (Allegato 6 annesso alla Decisione);
- il capitolo 3030 del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo e del capitolo 9001 del Ministero dell'economia e delle finanze in ragione della difformità rispetto al disposto dell'articolo 18, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni e integrazioni, limitatamente alle poste dichiarate irregolari (Allegato 7 annesso alla Decisione)³².

7.4 Il conto del patrimonio

In relazione al conto del patrimonio si rammenta che l'articolo 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 ha introdotto un livello di classificazione che deve fornire l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale³³.

³² Poste iscritte nell'“elenco degli accantonamenti slittati” in difformità dell'art. 18, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. Infatti il capitolo 3030 del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, non ha natura di Fondo speciale e il capitolo 9001 del Ministero dell'economia e delle finanze fa riferimento ad un disegno di legge che è stato approvato da un ramo del Parlamento nel 2014 e pertanto in esercizio non immediatamente precedente a quello oggetto del rendiconto 2017.

³³ Nell'audizione del Direttore dell'Agenzia del Demanio presso la VI Commissione Finanze della Camera dei deputati, è emerso che l'Agenzia del demanio gestisce 43.185 beni al 31 dicembre 2017, per un valore di circa 60,5 miliardi di euro. L'84 per cento in valore è rappresentato dai beni in uso governativo, ossia in uso ai ministeri e a tutte le articolazioni territoriali dei ministeri e della pubblica amministrazione centrale; si tratta di 22.063 beni, con un valore medio di circa 2,30 mln di euro. Circa il 12 per cento è rappresentato dal demanio storico-artistico e dai musei,

Ai fini della gestione e valorizzazione dei beni pubblici (immobili e partecipazioni) si ricorda che l'articolo 2, comma 222, della legge n. 191 del 2009 ha affidato al Dipartimento del tesoro del Ministero dell'economia e delle finanze un'attività di ricognizione finalizzata alla redazione del rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato^{34 35}.

Il Documento di economia e finanza 2018 ribadisce quanto già confermato nella Nota di Aggiornamento al Documento di economia e finanza 2017 circa l'obiettivo di introiti annui da privatizzazione nell'ordine di 0,3 punti percentuali di PIL per il periodo 2018-2020³⁶. Inoltre, il Piano di valorizzazione del patrimonio pubblico prevede la gestione, da parte dell'Agenzia del Demanio, di circa 3,2 miliardi di euro, da investire per la prevenzione del rischio sismico degli immobili dello Stato e per interventi di risanamento ambientale e bonifiche, edilizia pubblica, riqualificazione urbana e sicurezza delle periferie.

Secondo quanto rilevato dall'organo di controllo³⁷ non sono state ancora rivisitate le regole di redazione del Conto del patrimonio, di adeguamento al SEC 2010³⁸, di cui al regolamento n. 549 del 2013 del Parlamento Europeo e del

dalle biblioteche, dai palazzi storici e da beni invendibili e indisponibili, quali i fari costieri e le miniere: tali beni ammontano a 5.962 per un valore complessivo di 7 miliardi di euro e un valore medio di circa 1,2 mln di euro ciascuno. Un altro 4 per cento, per un valore di 2 miliardi di euro, di patrimonio disponibile e che quindi può essere venduto è costituito da 15.160 beni con un valore unitario di circa 130.000 euro (reliquati, pezzi di strada e di sedimi ferroviari, aree agricole, piccoli fabbricati).

Cfr. Camera dei deputati, VI Commissione Finanze, Audizione del direttore dell'Agenzia del demanio, Roberto Reggi, 4 luglio 2018.

³⁴ Il Rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato si affianca ad altri documenti, quali il Conto generale del Patrimonio dello Stato e la pubblicazione degli elenchi degli immobili di proprietà statale predisposta dall'Agenzia del Demanio. A differenza degli altri documenti, esso è finalizzato alla gestione ed alla valorizzazione dei beni, che sono rappresentati a prezzi di mercato. Inoltre, ha una portata più vasta riferendosi agli immobili (unità immobiliari e terreni) di tutte le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001.

³⁵ In base al rapporto sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2015, predisposto dal MEF – Dipartimento del Tesoro, si rileva che le Amministrazioni che hanno proceduto alla comunicazione dei dati sono state 7.476 (69 per cento di quelle incluse nel perimetro di rilevazione). Le analisi sono state condotte su 2.194.315 beni di cui 998.937 fabbricati e 1.195.378 terreni. I dati evidenziano che il 3,65 per cento delle unità immobiliari censite è di proprietà delle Amministrazioni centrali, il 3,49 per cento appartiene agli Enti di previdenza pubblici, il 72,56 per cento alle Amministrazioni locali e il restante 20,3 per cento ad altre amministrazioni (IACP, Aci, Aziende di Servizi alla persona). Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro, *Rapporto sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni Pubbliche - dati 2015*.

³⁶ Nel DEF 2018 il Governo ha dichiarato che nel periodo 2015-2017 le vendite di immobili di proprietà pubblica sono ammontate a circa 2,55 miliardi, di cui 79 milioni per immobili delle amministrazioni centrali, 1,75 miliardi per le vendite effettuate dagli enti territoriali e 721 milioni per immobili degli enti previdenziali. Per il triennio 2018-2020, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico sono stimate complessivamente in 690 milioni per il 2018, 730 milioni per il 2019 e 670 milioni per il 2020.

³⁷ Cfr. Corte dei conti, Giudizio sul Rendiconto generale dello Stato 2017, Volume I, I conti dello Stato e le politiche di bilancio 2017, pag. 356.

³⁸ Il nuovo Sistema europeo dei conti (SEC 2010) ha introdotto importanti innovazioni, sia nei criteri di definizione del perimetro del settore delle Amministrazioni pubbliche, che in quelli che presiedono alle classificazioni per categorie economiche e che, infine, stabiliscono le modalità di registrazione delle voci di entrata e di spesa.

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

Sul piano del giudizio di regolarità in ordine al conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2017, l'organo di controllo ha rilevato³⁹:

- *incertezza e incompletezza dei dati dei beni immobili inclusi nelle poste patrimoniali per la difformità e discordanza nella documentazione fornita dall'Agenzia del demanio;*

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

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

³⁹ Cfr. Corte dei conti, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2017, pagg. 9 e ss.

- *alcuni dati dei beni immobili del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non sono comprovati da idonea documentazione giustificativa;*
- *il valore dei beni mobili iscritti nelle poste patrimoniali in carico ai consegnatari di talune Amministrazioni statali non è aggiornato a causa di discordanze tra le risultanze dell'Ufficio centrale di bilancio del MEF e delle Ragionerie territoriali, rispetto a quelle dei consegnatari;*
- *omessa iscrizione tra le attività finanziarie non prodotte delle opere permanenti destinate alla difesa nazionale e altre opere;*
- *discordanza del valore della partecipazione del Ministero dell'economia e delle finanze in una società finanziaria bancaria rispetto al valore del patrimonio netto dell'ultimo bilancio approvato;*
- *discordanza del valore delle poste patrimoniali con le scritture di bilancio dei "Crediti concessi ad enti pubblici e ad istituti di credito" del Ministero dell'economia e delle finanze;*
- *discordanza del valore dello stock dei mutui rispetto alle scritture contabili del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, alla voce "Altri organismi";*
- *irregolarità dei residui attivi e passivi del conto del bilancio che si riflette sulle consistenze dei relativi residui attivi e passivi iscritti nel conto generale del patrimonio.*

8. LE NOTE INTEGRATIVE

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

La disciplina delle note integrative al rendiconto contenuta nell'articolo 35, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica è il risultato della modifica apportata dall'articolo 6 del decreto-legislativo n. 90 del 2016⁴⁰, che ha innovato i contenuti delle note sia sotto il profilo rappresentativo sia sotto quello sostanziale. La modifica perseguiva in particolare la finalità di favorire una rappresentazione degli obiettivi delle amministrazioni maggiormente focalizzata sulle finalità della spesa piuttosto che sulle attività svolte dagli uffici.

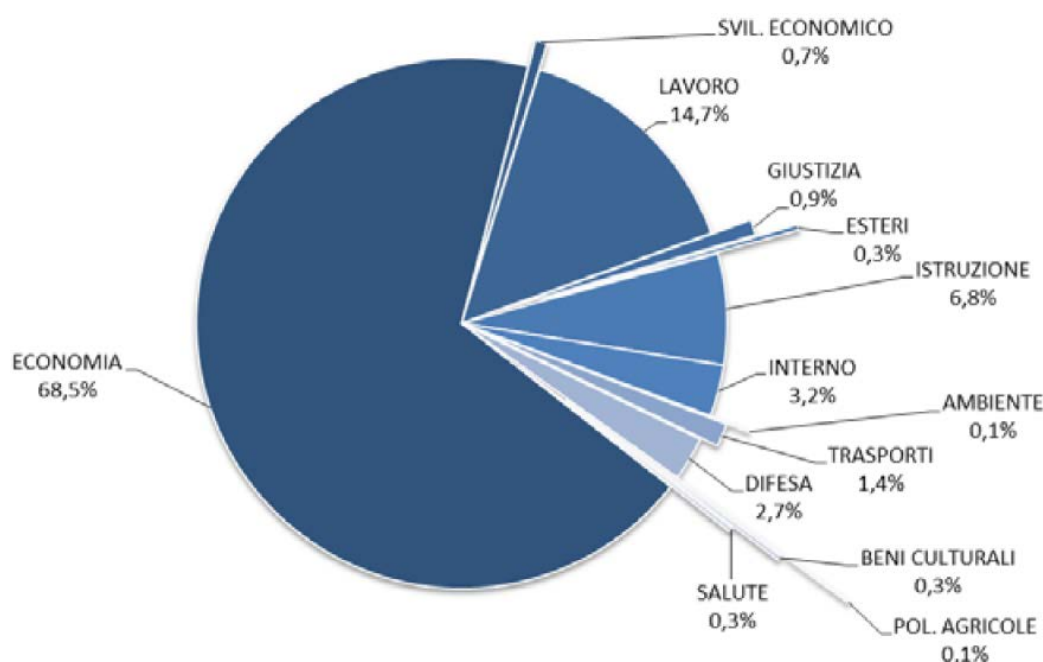
È opportuno inoltre osservare che con l'integrazione tra il contenuto del disegno di legge di stabilità e quello del disegno di legge di bilancio, attuata con la legge n. 163 del 2016, le note integrative contengono obiettivi relativi alla spesa prevista a legislazione vigente già integrata con gli effetti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

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

La **Figura 1** mostra la ripartizione tra i diversi Ministeri degli impegni di spesa associati agli obiettivi.

⁴⁰ Il decreto-legislativo n. 90 del 2016 è stato da ultimo corretto e integrato dall'Atto del governo n. 32. Si veda in proposito il [Dossier n. 35](#) dei Servizi studi della Camera e del Senato del luglio 2018.

Figura 1 - Distribuzione % per Ministero degli impegni (esercizio 2017)



Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2017, Relazione illustrativa, grafico 18, pag. 179.

Tuttavia, molte risorse impegnate corrispondono a trasferimenti, del cui impiego finale l'Amministrazione non è direttamente responsabile: questi importi vengono interamente attribuiti ad un unico obiettivo (c.d. obiettivi di risorse trasferite). Inoltre un'altra parte consistente è destinata nel Ministero dell'Economia alla gestione del pagamento degli oneri del debito pubblico.

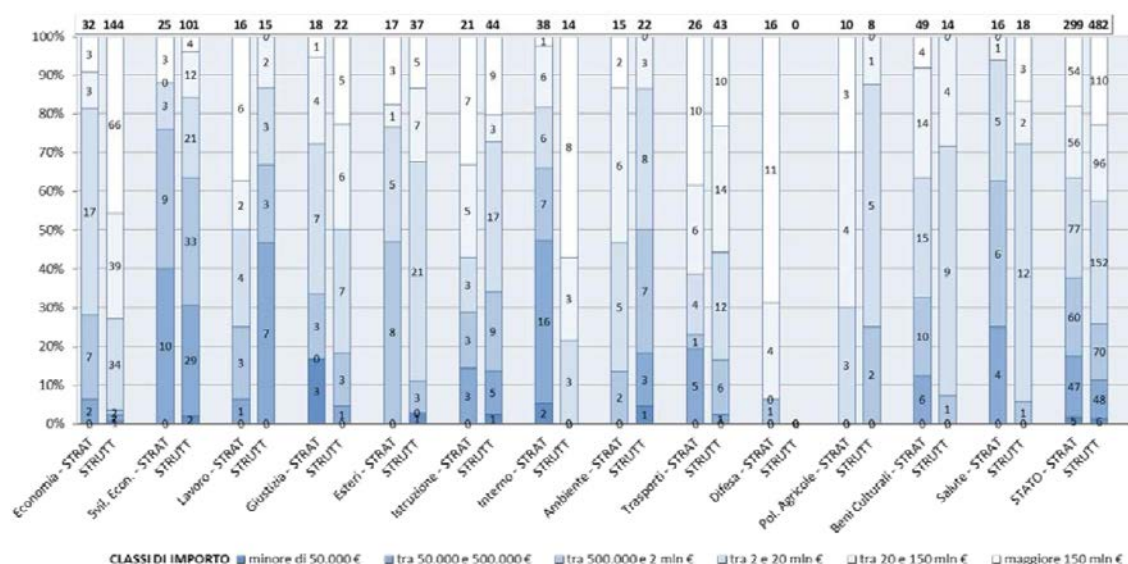
Rispetto all'anno precedente non è però stato riportato il grafico che mostrava la ripartizione delle risorse impegnate decurtate delle risorse trasferite e di pagamento del debito pubblico.

È possibile poi analizzare gli **obiettivi** adottati dalle amministrazioni. Si ricorda che gli obiettivi si distinguono in **strategici**, che misurano i risultati raggiunti in attuazione di una delle priorità politiche stabilite dal Governo, e **strutturali**, che misurano risultati da raggiungere in termini di miglioramento dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa non direttamente connessi con l'attuazione delle priorità politiche.

La **Figura 2** mostra come la dimensione in termini di importo di stanziamento degli obiettivi sia molto variabile. Alla luce di una classificazione per classi di importo emerge come in alcuni Ministeri, come quello dello Sviluppo economico prevalgono gli obiettivi con importi ridotti (60% dello stanziamento è associato alle prime tre classi di importo). In generale, gli obiettivi strategici sono spesso di

più piccola dimensione rispetto a quelli strutturali. Peculiare è il ministero della Difesa che ha definito come strategici tutti gli obiettivi da perseguire.

Figura 2 - Numero di obiettivi per classe d'importo attribuito (stanziamento definitivo) per Ministero: confronto tra obiettivi strategici e strutturali (esercizio 2017)



Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2017, Relazione illustrativa, grafico 20, pag. 180.

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

Gli indicatori possono essere classificati in quattro tipologie:

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

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

Tabella 1 - Distribuzione percentuale degli indicatori per tipologia (esercizio 2017)

Tipologie di indicatori	Distribuzione % degli obiettivi delle Note Integrative al rendiconto 2017 per tipologia
Indicatore di realizzazione finanziaria: indica l'avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo o dell'intervento.	18,2%
Indicatore di realizzazione fisica: rappresenta il volume dei prodotti e dei servizi erogati.	34,2%
Indicatore di risultato (output): rappresenta l'esito più immediato del programma di spesa.	44,1%
Indicatore di impatto (outcome): esprime l'impatto che il programma di spesa, insieme ad altri enti e a fattori esterni, produce sulla collettività e sull'ambiente.	3,5%
	100%

Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2017, Relazione illustrativa, tavola 74, pag. 181.

Nella **Tabella 2** sono mostrati i livelli di raggiungimento degli obiettivi di ogni Ministero suddivisi in quattro classi: 0-25 per cento; 25-50 per cento; 50-75 per cento e 75-100 per cento. Si può notare come il 77,6% degli indicatori è stato raggiunto al 100%, con il Ministero delle infrastrutture che fa registrare il dato più alto (95% di indicatori raggiunti al 100%) e il Ministero della Giustizia il livello più basso (42,9% al 100%).

Tabella 2 - Grado di raggiungimento dei risultati misurati dagli indicatori per Ministero (esercizio 2017) Analisi per classe di raggiungimento del risultato

	Classi di raggiungimento del risultato					tipologia di indicatore utilizzata con maggiore frequenza	
MINISTERI	0%-25%	25%-50%	50%-75%	75%-100%	(di cui 100%)		totale
ECONOMIA E FINANZE	1,9%	0,4%	1,9%	95,9%	(52,8%)	100%	Indicatore di realizzazione finanziaria
SVILUPPO ECONOMICO	2,8%	0,9%	1,4%	94,8%	(87,7%)	100%	Indicatore di realizzazione fisica
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	4,9%	1,6%	19,7%	73,8%	(55,7%)	100%	Indicatore di risultato (output)
GIUSTIZIA	11,4%	5,7%	4,3%	78,6%	(42,9%)	100%	Indicatore di risultato (output)
AFFARI ESTERI	2,8%	0,9%	0,9%	95,3%	(89,6%)	100%	Indicatore di risultato (output)
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	2,4%	2,4%	1,6%	93,5%	(89,5%)	100%	Indicatore di risultato (output)
INTERNO	3,4%	2,3%	3,4%	90,8%	(83,9%)	100%	Indicatore di realizzazione fisica
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE	11,4%	1,3%	2,5%	84,8%	(78,5%)	100%	Indicatore di risultato (output)
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	0,7%	1,3%	0,0%	98,0%	(94,7%)	100%	Indicatore di risultato (output)
DIFESA	2,2%	4,4%	0,0%	93,3%	(73,3%)	100%	Indicatore di risultato (output)
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	2,6%	0,0%	13,2%	84,2%	(71,1%)	100%	Indicatore di risultato (output)
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	1,2%	0,6%	2,5%	95,7%	(92,5%)	100%	Indicatore di realizzazione fisica
SALUTE	5,4%	4,1%	1,4%	89,2%	(82,4%)	100%	Indicatore di risultato (output)
Totale	3,3%	1,6%	2,8%	92,3%	(77,6%)	100%	

Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2017, Relazione illustrativa, tavola 75, pag. 182.

**Parte II - Assestamento 2018
(A.C. 851)**

1. L'ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DELLO STATO

1.1 Funzione dell'asestamento del bilancio dello Stato

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

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

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

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

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

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

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

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

Il disegno di legge di asestamento riflette la struttura del bilancio dello Stato, organizzato in missioni e programmi, che costituiscono le unità di voto ed è predisposto nell'ambito del quadro normativo definito dalla legge di contabilità, come modificata e integrata dalla legge n. 163 del 2016 e dai decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016⁴¹.

⁴¹ Le modifiche introdotte – che, si rammenta, non hanno modificato la natura del provvedimento di asestamento che, a differenza della legge di bilancio, **rimane una legge formale, costituita dalla sezione II della legge di bilancio**, che contiene le sole variazioni connesse alla legislazione vigente e alla rimodulazione delle spese nei limiti consentiti dalla citata legge n.196 – riguardano, essenzialmente, la messa a regime dei margini di flessibilità concessi alle Amministrazioni in fase di formulazione delle proposte di asestamento, che risultano più ampi di quanto previsto dalla normativa previgente, la previsione del rispetto di un vincolo sul saldo del bilancio di cassa programmatico che si aggiunge a quello di competenza e la presentazione di una relazione tecnica che illustra, tenendo conto delle variazioni proposte con il disegno di legge di asestamento, la coerenza del valore del saldo netto da finanziare o da impiegare con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica, secondo lo schema già impiegato ai fini della relazione tecnica di accompagnamento al disegno di legge di bilancio.

Come previsto dalla legge di contabilità (articolo 33, comma 3), anche in sede di assestamento possono essere modificati gli stanziamenti di spese predeterminate per legge in virtù della c.d. **flessibilità di bilancio**, fermo restando il divieto di utilizzare stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti. I **margini di flessibilità** in sede di assestamento sono stati **ampliati** a seguito delle modifiche introdotte prima dal D.Lgs. n. 90/2016 e poi dall'articolo 5 della legge n. 163/2016, di riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, che ha riformulato il comma 3 dell'articolo 33 della legge di contabilità prevedendo la possibilità che con il disegno di legge di assestamento possano essere proposte **variazioni compensative** tra le dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, limitatamente all'anno in corso, anche tra **unità di voto diverse** (laddove essa era originariamente limitata soltanto nell'ambito dei programmi di una medesima missione⁴²), ferma restando, anche in assestamento, la preclusione all'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti

La legge n. 163/2016 ha inoltre introdotto la previsione, a partire dal 2017, che anche il disegno di legge di assestamento sia corredato da una **relazione tecnica**, in analogia con quanto previsto per il disegno di legge di bilancio, in cui si dà conto della coerenza del valore del saldo netto da finanziare con gli obiettivi programmatici indicati in sede di Nota di aggiornamento del DEF. Tale relazione è **aggiornata** all'atto del passaggio del provvedimento tra i due rami del Parlamento (**nuovo comma 4-septies** dell'articolo 33).

1.2 Il contenuto del disegno di legge di assestamento del bilancio per l'esercizio 2018 (A.C. 851)

La revisione della struttura della legge di bilancio introdotta con le recenti modifiche alla legge di contabilità, attuate per la prima volta con la legge di bilancio 2017-2019, non interessa il disegno di legge di assestamento che pertanto mantiene la sua natura di legge formale. Esso sarà quindi composto della sola Sezione II dell'attuale legge di bilancio.

Con il disegno di legge di assestamento potranno proporsi solo eventuali modifiche alla Parte II - Sezione II dell'articolato della legge di bilancio 2018 (Approvazione degli stati di previsione), relativa agli articoli 2 e seguenti, limitatamente alla sistemazione di aspetti concernenti il contenuto formale delle norme stesse.

⁴² Si ricorda che già con il D.Lgs. n. 90/2016, recante completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, attuativo della delega di cui all'articolo 40, comma 1, della legge n. 196/2009, la possibilità di effettuare variazioni compensative in sede di assestamento era stata ampliata tra programmi anche di missioni diverse.

L'**articolo 1** del disegno di legge di assestamento dispone l'**approvazione delle variazioni** alle previsioni del bilancio dello Stato per il 2018 (approvato con la legge n. 205 del 2017) indicate nelle annesse tabelle, riferite allo stato di previsione dell'entrata, agli stati di previsione della spesa dei Ministeri e ai bilanci delle Amministrazioni autonome.

Il disegno di legge reca, infatti, sia per lo stato di previsione dell'entrata che per ciascuno degli stati di previsione dei Ministeri di spesa, le proposte di variazione degli stanziamenti di bilancio in termini di competenza e di cassa, che costituiscono oggetto di approvazione da parte del Parlamento. In allegato al disegno di legge è evidenziata, **a fini conoscitivi**, l'evoluzione, in termini di competenza e di cassa, delle singole poste di bilancio per effetto sia delle **variazioni apportate in forza di atti amministrativi** fino al 31 maggio sia delle variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento. Per ciascuna unità di voto si indicano, inoltre, le variazioni che si registrano nella consistenza dei **residui**, in linea con le risultanze definitive esposte nel Rendiconto dell'esercizio precedente.

Le **variazioni** disposte in bilancio con **atto amministrativo** nel periodo gennaio-maggio derivano dall'applicazione di **provvedimenti legislativi** intervenuti successivamente all'approvazione del bilancio (per le quali il Ministro dell'economia è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le conseguenti variazioni), oppure dall'applicazione di **procedure** previste dalla normativa contabile. La maggior parte delle variazioni non ha effetto sui saldi (**variazioni compensative**) perché si tratta o dello spostamento di somme tra capitoli di spesa, oppure di modifiche della stessa entità ma di segno contrario dell'entrata e della spesa. Hanno invece natura **non compensativa**, e incidono quindi sui saldi di bilancio, le variazioni dovute, principalmente a riassegnazioni ai capitoli di spesa di somme affluite in entrata, per complessivi 1.197 milioni di euro.

A partire dalla previsione iniziale della legge di bilancio, le variazioni intervenute per atto amministrativo unitamente a quelle proposte con il disegno di assestamento determinano dunque, per ciascun programma, la **previsione assestata**.

Tra le variazioni proposte con il disegno di assestamento 2018 vi rientrano: quelle finalizzate all'allineamento degli stanziamenti finanziati con la **riassegnazione di alcune entrate di scopo**, ai sensi della normativa vigente, e le proposte di **rimodulazione** tra le dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, ai sensi di quanto previsto dalla disciplina sulla **flessibilità di bilancio**. Le rimodulazioni proposte dal disegno di legge di assestamento sulle dotazioni finanziarie relative a spese predeterminate per legge sono esposte in appositi prospetti allegati a ciascuno stato previsione della spesa dei Ministeri interessati dalle rimodulazioni. Tali rimodulazioni sono analiticamente illustrate nella tabella riportata nel § successivo.

L'**articolo 2, comma 1**, innalza di due miliardi di euro per il 2018 (da 18 miliardi a 20 miliardi) il limite degli impegni per le garanzie di durata superiore a

ventiquattro mesi assumibili dalla SACE S.p.a. (Servizi assicurativi del commercio estero). A tal fine novella l'art. 3, comma 3, della legge di bilancio 2018.

Al riguardo si evidenzia che la disposizione potrebbe non essere neutrale dal punto di vista degli impatti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto. Si richiedono pertanto maggiori chiarimenti.

L'articolo 6, comma 9, del decreto-legge n. 269 del 2003 stabilisce che, nello svolgimento dell'attività assicurativa, gli impegni assunti dalla SACE S.p.A. siano garantiti dallo Stato nei limiti indicati dalla legge di approvazione del bilancio dello Stato, distintamente per le garanzie di durata inferiore e superiore a ventiquattro mesi. In attuazione di tale disposizione, l'art. 3 (recante l'approvazione dello stato di previsione del Ministero dell'economia e del bilancio) della legge di bilancio 2018 ha fissato a 3 miliardi di euro il limite degli impegni per le garanzie SACE di durata inferiore o uguale a ventiquattro mesi, a 18 miliardi, come sopra ricordato, il limite per le garanzie di durata superiore.

Il **comma 2** novella il comma 5 dell'articolo 3 della legge di bilancio, recante la quantificazione degli importi dei fondi inseriti nel programma «Fondi di riserva e speciali», nell'ambito della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del MEF, per l'anno finanziario 2018. Si propone, in particolare, la riduzione di 300 milioni della dotazione del Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (portando a 7 miliardi di euro la dotazione assestata del Fondo per il 2018).

Tale Fondo è previsto dall'articolo 29 della legge di contabilità (legge n. 196 del 2009) al fine di provvedere ad eventuali deficienze delle dotazioni delle unità elementari di bilancio integrando le relative dotazioni di cassa, compatibilmente con gli obiettivi di finanza pubblica. La legge di contabilità stabilisce che la dotazione del Fondo sia annualmente determinata con apposita disposizione della legge di bilancio.

L'**articolo 3** novella l'articolo 9, comma 3, della legge di bilancio 2018 al fine di introdurre l'esatta denominazione del Programma (riconducibile alla Missione "Ordine pubblico e sicurezza") all'interno del quale sono allocate le somme attribuite al Fondo dedicato alla ridotazione di risorse per eventuali deficienze dei capitoli relativi all'amministrazione della pubblica sicurezza (cap. 2676 dello stato di previsione del Ministero dell'interno). La denominazione qui proposta è «Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica» (in luogo della denominazione «Pianificazione e coordinamento Forze di polizia» attualmente riportata dal testo della legge di bilancio).

L'**articolo 4** reca due novelle all'articolo 18 della legge di bilancio, contenente "disposizioni diverse" aventi, per lo più, carattere gestionale.

La prima novella (**comma 1**) integra il testo del comma 5 dell'articolo 18 citato: esso dispone in ordine alle variazioni di bilancio connesse con l'attuazione dei

contratti collettivi nazionali di lavoro del personale dipendente dalle amministrazioni dello Stato, autorizzando, per l'anno 2018, il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio. Al fine di dare piena attuazione a tale disposizione, la modifica qui proposta autorizza il versamento all'entrata del bilancio dello Stato dei residui iscritti sul capitolo n. 3027 del MEF. Tale capitolo reca le somme attribuite al Fondo da ripartire per l'attuazione dei contratti del personale delle amministrazioni statali, ivi compreso il personale militare e quello dei corpi di polizia. Le previsioni assestate 2018 riportano, per il cap. n. 3027 citato, residui pari a circa 1,3 miliardi di euro, con una variazione in aumento di circa 807 milioni rispetto alle previsioni iniziali.

La seconda modifica (**comma 2**) integra il comma 26 dell'articolo 18 in oggetto, relativo a variazioni compensative di bilancio tra i capitoli interessati al pagamento delle competenze fisse e accessorie mediante ordini collettivi di pagamento con il sistema del cedolino unico (ai sensi dell'art. 2, comma 197, della legge n. 191 del 2009, finanziaria per il 2010). In particolare tale comma 26 autorizza il Ministro dell'economia e finanze, su proposta del Ministro dell'interno, a ripartire tra le amministrazioni interessate, le somme concernenti il trattamento accessorio del personale delle Forze di polizia e del personale alle dipendenze della Direzione investigativa antimafia. Le somme sono allocate su fondi previsti nello stato di previsione del Ministero dell'interno, nell'ambito della missione «Ordine pubblico e sicurezza», all'interno dei programmi: "Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica" e "Pianificazione e coordinamento Forze di polizia".

La modifica in esame stabilisce che, nelle more dell'emanazione del decreto del Ministro dell'interno che fissa, annualmente, il numero complessivo massimo di prestazioni orarie aggiuntive da retribuire come lavoro straordinario, continuano ad applicarsi per il 2018 i limiti alle prestazioni orarie aggiuntive stabiliti per il 2017. La norma mira, quindi, a consentire il tempestivo pagamento al personale interessato dei compensi per lavoro straordinario.

L'emanazione del suddetto decreto ministeriale è previsto dall'art. 43, comma tredicesimo, della legge n. 121 del 1981 (*Nuovo ordinamento dell'Amministrazione della pubblica sicurezza*). A tale riguardo si rammenta che il decreto-legge n. 210 del 2015 ("proroga termini"), art. 10, comma 8-sexies, proroga all'anno 2017 (per effetto dell'ulteriore proroga introdotta dal decreto-legge n. 244 del 2016) i limiti massimi stabiliti per l'anno 2015.

Rimodulazioni di spese predeterminate per legge ed allineamento degli stanziamenti finanziati con la riassegnazione di alcune entrate di scopo

Tra le variazioni proposte con il disegno di assestamento 2018 vi rientrano:

- le operazioni di **rimodulazione** tra le dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, ai sensi dell'articolo 33, comma 3, della legge di contabilità;

- le operazione finalizzate **all'allineamento degli stanziamenti** finanziati con la **riassegnazione di alcune entrate di scopo**, ai sensi dell'articolo 23, comma 1-bis, della legge di contabilità.

Per la formazione delle previsioni assestate di spesa, la **Circolare** del Ministero dell'economia n. 16 del 16 aprile 2018⁴³ richiama la disposizione in materia di flessibilità di bilancio di cui all'articolo 33, comma 3, della legge di contabilità, come modificato dal decreto legislativo n. 90 del 2016 e dalla legge n. 163 del 2016, che consente di disporre **variazioni compensative** tra le **dotazioni finanziarie** previste a legislazione vigente, relative anche ad unità di voto diverse - e quindi anche **tra programmi di Missioni diverse** (le cosiddette rimodulazioni "a carattere verticale" ai sensi della normativa contabile) - nel rispetto dei saldi di finanza pubblica, restando precluso l'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

Il **cronoprogramma dei pagamenti** per l'anno 2018 dovrà essere **aggiornato** in relazione alle modifiche apportate, non appena il provvedimento di assestamento sarà approvato.

Le proposte di rimodulazioni relative a **spese predeterminate per legge** sono espone in appositi prospetti **allegati** a ciascuno stato previsione della spesa dei Ministeri interessati dalle rimodulazioni.

Nel ddl di assestamento 2018, gli stati di previsione della spesa interessati da rimodulazione di fattori legislativi sono soltanto quelli relativi al **Ministero dell'economia e delle finanze e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti**. Nella Tabella che segue sono riportati, per Ministero, i **programmi di spesa** che **sono stati oggetto di rimodulazione**, relativamente al **fattore legislativo** per l'anno 2018.

AUTORIZZAZIONI LEGISLATIVE DI SPESA OGGETTO DI RIMODULAZIONE

Dati in euro

Ministero/Missione Programma	2018	
	Prev. assest. ^(*)	Rimodulazione
ECONOMIA E FINANZE		
6. Soccorso civile		
6.1 Interventi per le pubbliche calamità		
DL n.39/2009 art.3 comma 1: sisma Abruzzo (Cap-pg: 7817/3)	112.691.000	-904.113
DL n.39/2009 art.3 comma 1: sisma Abruzzo (Cap-pg: 7817/1)	112.691.000	904.113

⁴³ ["Assestamento del bilancio di previsione e Budget rivisto per l'anno finanziario 2018"](#).

^(*) Le *Previsioni* assestate sono date dalla legislazione vigente (previsioni iniziali + atti inclusi) + le proposte del presente provvedimento di assestamento.

Ministero/Missione Programma	2018	
	Prev. assest. ^(*)	Rimodulazione
8. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto		
8.1 Sostegno allo sviluppo del trasporto		
LS n.228/2012 art.1 comma 176: contratti programma RFI (Cap-pg: 7122/1)	-	-600.000.000
LF n.266/2005 art.1 comma 86: contributo in conto impianti alle Ferrovie dello Stato S.P.A. (Cap-pg: 7122/2)	1.281.000.000	600.000.000
LS n.147/2013 art.1 comma 76: RFI (Cap-pg: 7122/7)	434.000.000	-100.000.000
LF n.266/2005 art.1 comma 86: contributo in conto impianti alle Ferrovie dello Stato S.P.A. (Cap-pg: 7122/2)	1.281.000.000	100.000.000
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI		
1. Infrastrutture pubbliche e logistica		
1.4 Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità		
DL n.133/2014 art.3 comma 3 punto B: Somme da assegnare ai provveditori interregionali alle opere pubbliche per interventi di completamento di beni immobili demaniali (Cap-pg: 7219/1 - 7219/3)	19.700.000	-300.000
DL n.133/2014 art.3 comma 3 punto B/bis: Somme da assegnare ai provveditori interregionali alle opere pubbliche per l'attuazione di interventi urgenti in materia di dissesto idrogeologico (Cap-pg: 7219/2 - 7219/4)	30.354.240	300.000
2. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto		
2.5 Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne		
LS n.190/2014 art.1 comma 153: Opere di accesso agli impianti portuali (Cap-pg: 7275/1)	7.519.000	-2.481.000
LS n.190/2014 art.1 comma 239: Spese potenziamento trasporto marittimo stretto di Messina (Cap-pg: 7255/1)	7.100.000	2.481.000
LB n.232/2016 art.1 comma 140 punto A/primus: Ripartizione del fondo investimenti di cui all'articolo 1, comma 140 della legge n.232 del 2016 (Cap-pg: 7712/1)	4.658.589	-2.000.000
LS n.190/2014 art.1 comma 239: Spese potenziamento trasporto marittimo stretto di Messina (Cap-pg: 7255/1)	7.100.000	2.000.000
2.6 Sviluppo e sicurezza della mobilità locale		
LF n.296/2006 art.1 comma 888: Mobilità fiere (Cap-pg: 7415/2)	77.361	-2.619.000
2.5 Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne		
LS n.190/2014 art.1 comma 239: Spese potenziamento trasporto marittimo stretto di Messina (Cap-pg: 7255/1)	7.100.000	2.619.000

La Circolare n. 16/2018 richiama, altresì l'articolo 6, comma 1, del D.Lgs. n. 90/2016, che consente di iscrivere negli stati di previsione della spesa di ciascuna amministrazione - e corrispondentemente in quello di entrata - gli importi relativi a quote di proventi destinate al finanziamento di specifici interventi o attività che si prevede di incassare nel medesimo esercizio.

Tali importi non venivano inclusi nelle previsioni iniziali di bilancio poiché oggetto di una riassegnazione alla spesa in corso d'anno, mediante l'adozione di appositi decreti di variazione di bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, a seguito della effettiva acquisizione in entrata dei relativi versamenti.

La citata disposizione rende invece **disponibili** - già a **inizio anno** - gli stanziamenti corrispondenti a **entrate finalizzate per legge** che hanno assunto un carattere stabile e facilmente monitorabile nel tempo.

Tali entrate oggetto di stabilizzazione sono monitorate continuamente per permettere, con il provvedimento di assestamento di bilancio o con il disegno di legge di bilancio per l'anno successivo, l'allineamento della previsione di spesa alle somme effettivamente incassate nell'esercizio di riferimento. Allo stesso modo possono essere apportate variazioni alle previsioni dei capitoli oggetto di stabilizzazione delle entrate di scopo, per allineare le risorse alle somme effettivamente versate nell'anno precedente se non già allineate in sede di bilancio per il triennio 2018-2020.

2. LE VARIAZIONI DI COMPETENZA DEL BILANCIO DELLO STATO 2018 RISULTANTI DAL DDL DI ASSESTAMENTO

La relazione al disegno di legge di assestamento per il 2018 (A.C. 851) evidenzia, in termini di competenza, un **miglioramento** del **saldo netto da finanziare** rispetto alle previsioni iniziali di bilancio, che si attesta ad un valore di **-43,8 miliardi** rispetto ad una previsione iniziale di -45 miliardi.

VARIAZIONI AL BILANCIO 2018 – COMPETENZA (A.C. 851)

(milioni di euro)

	Rendiconto 2017 (*)	Previsioni iniziali 2018	Variazioni per atto amministrativo	Variazioni proposte ddl assestamento	Previsioni asestate 2018
ENTRATE					
ENTRATE FINALI:	582.974	579.462	148	-1.120	578.490
- Entrate tributarie	491.418	508.312	-69	-3.551	504.693
- Entrate extratributarie	89.081	68.637	217	2.655	71.509
- Alienazione e ammortamento	2.475	2.513	0	-225	2.288
SPESE					
SPESE FINALI:	612.071	624.554	1.348	-3.570	622.332
- Spese correnti netto interessi	478.310	497.016	1.200	-1.039	497.177
- Interessi	70.580	78.491	4	-3.171	75.324
- Spese conto capitale	63.181	49.048	145	640	49.832
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-29.096	-45.092	-1.200	2.450	-43.843
RISPARMIO PUBBLICO	31.609	1.443	-1.055	3.314	3.701
SALDO PRIMARIO	41.484	33.399	-1.196	-722	31.481
RICORSO AL MERCATO	-271.169	-272.908	-1.394	6.200	-268.103

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

Il **miglioramento** di **circa 1,2 miliardi** di euro del saldo netto da finanziare (corrispondente alla differenza tra entrate finali e spese finali) rispetto alle previsioni iniziali è dovuto **essenzialmente** all'effetto positivo per **2,45 miliardi di euro** derivante dalle variazioni **proposte** con il disegno di legge di assestamento in esame, compensato per -1,2 miliardi dalle variazioni per atto amministrativo.

Come esplicitato nella relazione illustrativa (A.C. 851), le variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento risultano coerenti con i livelli programmatici di saldo netto programmatico fissati con la legge di bilancio, e nel complesso, le variazioni proposte con il provvedimento di assestamento riflettono in larga parte l'adeguamento degli stanziamenti di bilancio alle stime già formulate con il DEF 2018. Per altra parte, le maggiori spese trovano corrispondente compensazione in un aumento delle entrate o nella riduzione di altre voci di spesa.

Per approfondimenti sul punto, **si rinvia** al successivo **§ 5** del presente dossier relativo all'**analisi della relazione tecnica**.

Come risulta evidente dalla tabella, il **miglioramento del saldo netto da finanziare** che si determina nelle previsioni assestate, in termini di competenza, rispetto alle previsioni iniziali è dovuto ad un **decremento delle spese finali** per 2,2 miliardi di euro (che passano da 624.554 a 622.332 milioni di euro), parzialmente compensato da una **riduzione delle entrate finali** di quasi 1 miliardo di euro (che scendono, con il ddl di assestamento, da 579.462 a 578.490 milioni di euro).

In particolare:

- **la diminuzione delle entrate di quasi 1 miliardo di euro** è dovuta alle variazioni **proposte dal disegno di legge** di assestamento, per 1,1 miliardi, con un minimo contributo positivo di 148 milioni delle variazioni per atto amministrativo. La riduzione riguarda unicamente le **entrate tributarie (-3,6 miliardi)**, per lo più determinata dall'adeguamento della stima al quadro più aggiornato del DEF 2018, mentre si evidenzia un andamento di segno opposto di quelle extra-tributarie (+2,9 miliardi), spiegati secondo la relazione illustrativa dai maggiori utili di gestione della Banca d'Italia per 1.865 milioni e dai dividendi, maggiori rispetto alle previsioni, che saranno versati dalle società pubbliche, valutati in 785 milioni;
- **la riduzione delle spese finali** rispetto alle previsioni di bilancio, di oltre **2,2 miliardi**, è dovuta principalmente alla **proposta di assestamento** (-3,6 miliardi), parzialmente compensata dalle **variazioni per atto amministrativo** (+1,3 miliardi). Sulla proposta di assestamento influisce in maniera preponderante di riduzione della **spesa per interessi** di circa **-3,2 miliardi**.

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

Per quanto riguarda le **variazioni per atto amministrativo**, esse determinano un **peggioramento** del saldo netto da finanziare di **1,2 miliardi** in termini di competenza, derivante da un incremento delle spese finali (+1,3 miliardi)⁴⁴.

La Relazione illustrativa descrive e riepiloga nella Tabella 2 le variazioni per atto amministrativo. Si segnala in particolare che il risultato è determinato principalmente dalle

⁴⁴ Le **variazioni** disposte con **atto amministrativo** nel periodo gennaio-maggio derivano dall'applicazione di **provvedimenti legislativi** intervenuti successivamente all'approvazione del bilancio (per le quali il Ministro dell'economia è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le conseguenti variazioni), oppure dall'applicazione di **procedure** previste dalla normativa contabile. La maggior parte delle variazioni non ha effetto sui saldi (**variazioni compensative**) perché si tratta o dello spostamento di somme tra capitoli di spesa, oppure di modifiche della stessa entità ma di segno contrario dell'entrata e della spesa. Hanno invece natura **non compensativa**, e incidono quindi sui saldi di bilancio, le variazioni dovute, principalmente a riassegnazioni ai capitoli di spesa di somme affluite in entrata,.

operazioni di **riassegnazione di entrate** versate al bilancio nell'ultimo bimestre del 2017, connesse quasi interamente al versamento all'entrata delle somme relative alle competenze accessorie del personale statale, riassegnate nel 2018. Tale incremento del saldo sarà riassorbito negli ultimi mesi dell'esercizio in corso, quando saranno disposti i versamenti all'entrata delle competenze accessorie non erogate nel corso dell'esercizio 2018, ai sensi della medesima normativa sul cedolino unico.

Con riferimento alle **entrate**, si registra un incremento di 148 milioni di euro, relativo, in particolare, alle entrate **extratributarie**, per 217 milioni di euro, per il versamento all'entrata di rimborsi, contributi e proventi di servizi pubblici, contestualmente riassegnati agli stati di previsione della spesa. Si registrano invece minori entrate **tributarie** per 69 milioni, dovute, per lo più alla deduzione forfetaria di spese non documentate degli autotrasportatori, disposta annualmente in applicazione del D.P.R. n. 917/1986.

Con riferimento alla **spesa**, le variazioni per atto amministrativo determinano un aumento degli stanziamenti finali di bilancio nella misura di 1.348 milioni di euro. Tra le categorie economiche, per la spesa **corrente**, l'incremento (1.204 milioni di euro) è determinato principalmente dalle variazioni che hanno interessato i **redditi da lavoro dipendente** (+1.207 milioni), dovute alle riassegnazioni delle somme relative alle competenze accessorie del personale statale versate all'entrata del bilancio dello Stato alla fine del 2017, ai sensi della normativa sul cedolino unico. Si segnalano anche i **trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche** (+1.121 milioni), su cui incide in misura rilevante il prelevamento di risorse dal Fondo per la reiscrizione dei residui passivi perenti di parte corrente per 827 milioni di euro in termini di competenza. All'incremento dei trasferimenti contribuisce anche, per 160 milioni, il riparto del Fondo per le consultazioni elettorali. Relativamente alle altre uscite correnti (-2.523 milioni), la diminuzione è dovuta principalmente al riparto dei fondi di bilancio. Relativamente ai **consumi intermedi** (+791 milioni), le principali variazioni derivano dal riparto del Fondo per le missioni di pace (474 milioni) e del Fondo per le elezioni (88 milioni).

Nell'ambito della spesa in **conto capitale** (+145 milioni), si registra un incremento della spesa per i contributi agli investimenti alle amministrazioni pubbliche, per i contributi agli investimenti alle imprese e per gli investimenti fissi lordi. Tali incrementi sono parzialmente compensati da minori trasferimenti in conto capitale.

Per quanto concerne gli altri saldi, il **risparmio pubblico** (dato dalla differenza tra entrate correnti e spese correnti al lordo degli interessi) registra un **miglioramento** rispetto alla previsione iniziale, attestandosi a **3,7 miliardi**. I dati relativi al **ricorso al mercato** (pari alla differenza tra le entrate finali e il totale delle spese, queste ultime date dalla somma delle spese finali e del rimborso prestiti) evidenziano un impatto **positivo** sul saldo, per complessivi 4,8 miliardi, passando da circa -272,9 miliardi di euro a circa -268,1 miliardi.

2.1 Le proposte di variazioni delle entrate del ddl di assestamento

La Relazione illustrativa al disegno di legge di assestamento evidenzia che le variazioni delle entrate del bilancio dello Stato disposte con il presente provvedimento sono elaborate in coerenza con il quadro macroeconomico definito nel Documento di economia e finanza (DEF) di aprile 2018, assunto a base per l'aggiornamento delle stime per l'anno 2018, nonché con gli andamenti effettivi del gettito registrati a tutto maggio

dell'esercizio in corso. Quest'ultimo, in particolare, conferma sostanzialmente la tendenza già scontata nelle stime dello scorso aprile, comportando modifiche alle previsioni solo in taluni limitati casi.

Per quanto concerne le **entrate finali**, la tabella precedente evidenzia come il disegno di legge di assestamento reca una **proposta di riduzione per 1.120 milioni di euro**. Di questi, secondo le informazioni fornite nella Relazione illustrativa al disegno di legge di assestamento:

- **3.551 milioni** di euro riguardano la **riduzione delle entrate tributarie**, determinata prevalentemente dall'adeguamento della stima al quadro più aggiornato del DEF 2018;
- **2.655 milioni** di euro si riferiscono invece **all'incremento delle entrate extra-tributarie**, spiegato in larga parte dai maggiori utili di gestione della Banca d'Italia già versati allo Stato per l'importo complessivo di 3.365 milioni, di cui 1.356 milioni quali maggiori entrate rispetto alle previsioni del DEF. Ulteriori 785 milioni di euro riguardano le maggiori entrate per i dividendi che saranno versati dalle società pubbliche;
- **225 milioni** di euro riguardano le entrate da alienazione, ammortamento e riscossione di crediti, che registrano una contrazione interamente imputabile ad un allineamento alle previsioni del DEF, in particolare con riferimento al riversamento al bilancio, da parte della Cassa depositi e prestiti Spa, della quota capitale dei mutui dalla stessa concessi agli enti locali e trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze in attuazione del D.L. n. 269 del 2003 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici).

Per quanto concerne le entrate tributarie, la Relazione illustrativa al disegno di legge di assestamento evidenzia che la variazione è prevalentemente concentrata sulle **imposte indirette, in riduzione per 6.144 milioni** (risultanti dalla riduzione di 6.518 milioni per adeguamento al quadro di previsione del DEF e dall'incremento per 375 milioni in base al monitoraggio del gettito), contenuta solo parzialmente dall'**aumento delle imposte dirette per 2.593 milioni**.

In particolare, modifiche di rilievo si segnalano relativamente al gettito IRPEF (in aumento di 2,8 miliardi di euro), al gettito IRES (in diminuzione di 1,1 miliardi di euro), alle imposte sostitutive previste dall'art. 3 della legge n. 662 del 1996 (in aumento di 799 milioni) e all'imposta sul valore aggiunto (in riduzione di 6.373 milioni).

L'andamento delle entrate tributarie nella prima parte del 2018

Il recente **Bollettino delle entrate** gennaio-giugno 2018 del Dipartimento delle finanze evidenzia come nei primi sei mesi del 2018 le entrate tributarie erariali, accertate in base al criterio della competenza giuridica, ammontano a 162.997 milioni di euro, in crescita rispetto allo stesso periodo dell'anno scorso (+3.793 milioni di euro, pari a +2,4 per cento).

Le **imposte dirette** risultano pari a 83.325 milioni di euro (+2.633 milioni di euro pari a +3,3 per cento). Rispetto all'analogo periodo del 2017, tra le **imposte dirette** cresce l'introito dell'IRPEF del 3,1% (+2.237 milioni di euro). L'IRES è risultata pari a 1.770 milioni di euro (+265 milioni di euro, pari a +17,6%).

Il gettito delle **imposte indirette** ammonta a 79.672 milioni di euro, con un aumento dell'1,5 per cento (+1.160 milioni di euro) rispetto allo stesso periodo del 2017. Si confermano in aumento le entrate dell'IVA (47.706 milioni) che crescono di 945 milioni di euro (+2 per cento), per effetto dell'andamento positivo della componente relativa agli scambi interni (+859 milioni di euro, pari a +2,1 per cento) di cui 4.624 milioni di euro (+546 milioni di euro, pari a +13,4%) dai versamenti delle P.A. a titolo di split payment (L. n. 190/2014).

2.2 Le proposte di variazioni delle entrate del ddl di assestamento

Per quanto concerne le **spese finali** – che, come detto, diminuiscono complessivamente di 2,2 miliardi – le variazioni **proposte** dal provvedimento determinano una **riduzione di 3.570 milioni di euro**.

Tale riduzione interessa esclusivamente le **spese correnti**, che **diminuiscono di 4.210 milioni** di euro, nel cui ambito si registra una significativa proposta di **diminuzione** di quelle per **interessi (-3.171 milioni)**, legata, per 2.271 milioni, alle minori esigenze relative al pagamento di interessi sui titoli pubblici, nonché, per 900 milioni, alle minori esigenze per gli interessi sui conti correnti di tesoreria.

La spesa in conto capitale registra invece un **incremento di 640 milioni**.

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

- riduzione dei **trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (-2.152 milioni)**, dovuta in particolare alla riduzione di quelli alle regioni (-858 milioni) e dei trasferimenti correnti a enti di previdenza (-1.343 milioni);
- diminuzione di **900 milioni** di euro delle **risorse proprie UE**, in relazione all'adeguamento delle esigenze per il finanziamento dell'Unione a titolo di risorse proprie basate sul reddito nazionale lordo e sull'IVA (-800 milioni) e a titolo di risorse proprie tradizionali (-100 milioni).

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

- i **consumi intermedi**, per i quali si propone un incremento di 971 milioni, di cui 514 destinati al ripianamento dei debiti pregressi dell'Istituto poligrafico e Zecca dello Stato e 300 milioni all'adeguamento delle dotazioni per lo svolgimento delle funzioni istituzionali del Ministero della difesa, compresa la capacità operativa all'estero);
- **altre uscite correnti**, in aumento di 890 milioni, principalmente per l'incremento delle somme destinate al ripiano dei debiti pregressi;
- **trasferimenti a famiglie** e istituzioni sociali private (+115 milioni), attribuibile all'integrazione dei finanziamenti degli istituti di patronato e di assistenza sociale al fine di adeguare lo stanziamento all'effettivo importo dei contributi versati all'entrata del bilancio statale dagli enti previdenziali nel 2017).

Per quanto concerne le proposte di aumento per le **spese in conto capitale** (in complesso di **640 milioni** di euro), si segnalano:

- l'aumento dei **contributi agli investimenti alle amministrazioni locali** (+322 milioni), attribuibili soprattutto alle somme destinate alla ricostruzione dei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016 (+300 milioni);
- l'aumento dei **contributi agli investimenti ad imprese** (+204 milioni), all'interno dei quali aumenta il conferimento al fondo di sostegno finanziario all'internazionalizzazione del sistema produttivo, gestito dalla Simest Spa (+160 milioni) e vengono adeguati gli stanziamenti relativi al Fondo per lo sviluppo degli investimenti nel cinema e nell'audiovisivo (+37 milioni) in funzione dell'aliquota percentuale delle entrate acquisite nell'anno 2017 sui settori economici inerenti allo spettacolo.

La tavola che segue illustra le **proposte di variazione** del disegno di legge di assestamento delle spese finali del bilancio dello Stato **per categorie economiche** rispetto al dato iniziale di bilancio 2018.

SPESE FINALI DEL BILANCIO DELLO STATO PER CATEGORIE (A.C. 851)*(competenza - valori in milioni di euro)*

CATEGORIE	Bilancio	Atti ammin.	Proposta ddl	Dato assestato	% Ass/Bil
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	91.704	1.207	108	93.018	1,4
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.848	91	5	4.944	2,0
CONSUMI INTERMEDI	12.718	791	971	14.476	13,8
TRASFERIMENTI CORRENTI AD A.P.	263.182	1.121	-2.152	262.175	-0,4
DI CUI: AMMINISTRAZIONI CENTRALI	10.044	65	50	10.159	1,1
AMMINISTRAZIONI LOCALI	130.862	679	-859	130.682	-0,1
- regioni	111.054	313	-858	110.509	-0,5
- comuni	11.648	330	0	11.978	2,8
- altre	8.160	36	-1	8.195	0,4
ENTI DI PREVIDENZA E ASSIST. SOCIALE	122.299	377	-1.343	121.333	-0,8
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	17.133	128	115	17.376	1,4
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	8.357	112	2	8.449	1,1
TRASFERIMENTI ALL'ESTERO	1.442	250	1	1.693	17,4
RISORSE PROPRIE UE	17.850	0	-900	16.950	-5,0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	78.491	4	-3.171	75.324	-4,0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	71.536	23	-79	71.480	-0,1
AMMORTAMENTI	1.105	0	0	1.105	0,0
ALTRE USCITE CORRENTI	7.142	-2.523	890	5.510	-22,9
TOTALE SPESE CORRENTI	575.507	1.204	-4.210	572.500	-0,5
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI TERRENI	5.089	119	21	5.229	2,8
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD A.P.	21.531	362	332	22.225	3,2
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	12.861	156	204	13.221	2,8
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	84	0	1	85	1,2
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	485	0	0	485	0,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	5.810	-498	81	5.393	-7,2
ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	3.188	6	0	3.194	0,2
TOTALE SPESE CONTO CAPITALE	49.048	145	640	49.832	1,6
TOTALE SPESE FINALI	624.554	1.348	-3.570	622.332	-0,4

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

- “Debito pubblico”, che si riduce (-6.021) per la minore necessità di rimborso dei titoli del debito pubblico e per la riduzione degli interessi passivi;
- la missione “Servizi istituzionali e affari generali”, che incrementa di 1.104 milioni;
- “Politiche previdenziali”, in diminuzione (-1.016 milioni) in relazione all'adeguamento all'effettivo fabbisogno dell'INPS;
- “L'Italia in Europa e nel mondo”, (-900 milioni) per le minori esigenze per il finanziamento dell'Unione europea;

- “Relazioni finanziarie con le economie territoriali”, in diminuzione di 858 milioni (in particolare per i trasferimenti alle regioni);
- “Soccorso civile”, in aumento di 409 milioni di euro.

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

3. LE VARIAZIONI DI CASSA DEL BILANCIO DELLO STATO 2018 RISULTANTI DAL DDL DI ASSESTAMENTO

In termini di cassa, il disegno di legge di assestamento per il 2018 determina complessivamente un **peggioramento del saldo netto da finanziare di 1.162 milioni** di euro e del saldo primario di 3.325 milioni di euro, mentre comporta un miglioramento del risparmio pubblico (+425 milioni) e del ricorso al mercato (+2.145 milioni).

VARIAZIONI AL BILANCIO 2018 – CASSA (A.C. 851)

(milioni di euro)

	Rendiconto 2017 (*)	Previsioni iniziali 2018	Variazioni per atto amministrativo	Variazioni proposte ddl assestamento	Previsioni asestate 2018
ENTRATE					
ENTRATE FINALI:	528.928	537.944	148	-1.139	536.953
- Entrate tributarie	465.579	481.110	-69	-3.551	477.491
- Entrate extratributarie	60.922	54.321	217	2.636	57.174
- Alienazione e ammortamento	2.426	2.513	0	-225	2.288
SPESE					
SPESE FINALI:	591.124	641.374	1.348	-1.178	641.544
- Spese correnti netto interessi	468.322	511.429	1.738	-766	512.401
- Interessi	70.545	77.491	-995	-1.168	75.328
- Spese conto capitale	52.257	52.453	605	757	53.815
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-62.196	-103.429	-1.200	38	-104.591
RISPARMIO PUBBLICO	-12.365	-53.489	-595	1.019	-53.064
SALDO PRIMARIO	8.349	-25.938	-2.195	-1.130	-29.263
RICORSO AL MERCATO	-304.143	-331.375	-1.394	3.539	-329.230

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

In particolare, il **saldo netto da finanziare** si attesta a -104,6 miliardi, con un **peggioramento di 1,2 miliardi** rispetto alla previsione di bilancio, dovuti quasi interamente alle variazioni per atto amministrativo che, come per la competenza, incidono negativamente per 1,2 miliardi sul SNF. Le proposte di assestamento lasciano invece sostanzialmente stabile il SNF (+38 milioni), per effetto della compensazione tra le minori entrate finali (-1,1 miliardi) e le minori spese finali (-1,2 miliardi). Per la competenza invece (si veda in proposito il paragrafo precedente) la riduzione delle spese finali (-3,6 miliardi) è solo parzialmente compensata dalla riduzione delle entrate finali (-1,1 miliardi), e pertanto le proposte di assestamento determinano un miglioramento del saldo netto di quasi 2,5 miliardi. La Relazione illustrativa osserva che per le dotazioni di cassa, le proposte di assestamento considerano, oltre alle variazioni proposte agli stanziamenti di competenza e alle esigenze legate all'operatività delle

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

Per quanto concerne gli altri saldi, il **ricorso al mercato** (al lordo delle regolazioni debitorie) aumenta di 2,1 miliardi rispetto al bilancio di previsione, raggiungendo un valore pari a -329,2 miliardi; il **saldo primario**, partendo dal valore negativo di quasi 26 miliardi, raggiunge l'importo di -29,3 miliardi.

Il **risparmio pubblico** migliora di quasi mezzo miliardo, ma rimane di segno negativo, attestandosi nelle previsioni assestate a -53,1 miliardi di euro.

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

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

Nell'ambito della dotazione di cassa della **spesa corrente**, va segnalata la proposta di **riduzione** della **spesa per interessi**, per un totale di **1.168 milioni** di euro, rispetto alla riduzione di 3.171 milioni riferita alla gestione di competenza, conseguente ad una previsione più aggiornata rispetto a quella iniziale della dinamica dei tassi di interesse.

4. L'ACCERTAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI

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

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

Pertanto, il disegno di legge di **assestamento per il 2018** registra l'**entità effettiva dei residui esistenti all'inizio dell'esercizio**, come **accertata** nel disegno di legge di approvazione del **Rendiconto** per l'esercizio 2017 (A.C. 850).

Residui attivi

Con il provvedimento di assestamento si è provveduto ad aggiornare i residui attivi sulla base delle risultanze emerse al 31 dicembre 2017, a seguito della gestione conclusasi nell'esercizio di consuntivo. Nel complesso, le previsioni assestate quantificano un ammontare di residui attivi pari a **204.076 milioni** di euro, a fronte dei 256.832 milioni di residui inizialmente previsti.

Per le **entrate tributarie**, i residui sono stati quantificati pari a **103.390 milioni**, con una variazione in diminuzione di 35.933 milioni rispetto alle previsioni iniziali di 139.323 milioni. Per le **entrate extra-tributarie**, i residui ammontano a **100.073 milioni** di euro, con una variazione in diminuzione di 16.868 milioni rispetto alla previsione iniziale di 116.941 milioni.

Residui passivi

Con riferimento alla **spesa complessiva** - analizzata più approfonditamente nella precedente sezione del dossier relativa al Rendiconto dello Stato - l'ammontare dei **residui passivi** (ivi compresi, dunque, quelli relativi al rimborso prestiti, pari a 475 milioni) risultanti alla chiusura dell'esercizio 2017 è pari a **137.905 milioni**.

Con riferimento ai **residui delle spese finali**, in base al Rendiconto 2017 (Tabella n. 16 della Relazione al disegno di legge di Rendiconto), alla fine dell'esercizio 2017 (31 dicembre), a seguito dei risultati di gestione⁴⁵, la consistenza dei residui passivi per le spese finali è risultata pari a **137.430 milioni** (al netto di 475 milioni relativi al rimborso prestiti), di cui:

- **67.639 milioni**, che residuano dalla gestione dei residui passivi provenienti dagli esercizi precedenti (**residui pregressi**);
- **69.791 milioni**, che derivano dalla gestione di competenza 2017 (**residui di nuova formazione**).

⁴⁵ Per effetto delle perenzioni, delle variazioni in diminuzione, delle economie e dei pagamenti effettuati nel corso dell'anno.

Dei suddetti residui passivi per le spese finali, si rileva che **circa il 63,4% del totale sono ascrivibili alle spese di parte corrente** (87.211 milioni) e il 36,5% (50.219 milioni) a quelle di conto capitale.

Nel complesso, il conto dei residui al 31 dicembre 2017 espone un **aumento** dei residui passivi finali **rispetto all'esercizio precedente di 3.357 milioni** (passando da 134.074 milioni nel 2016 ai 137.430 milioni nel 2017, +2,5%).

L'aumento della consistenza complessiva dei residui finali nel 2017 è **imputabile** interamente ai residui di **conto capitale** (+8.462 milioni), mentre quelli di parte corrente si riducono di 5.105 milioni (-5,5%).

RESIDUI PASSIVI

(milioni di euro)

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

La tabella evidenzia come l'andamento dei residui passivi manifesti negli anni 2009-2010 un andamento in crescita, dovuto essenzialmente all'incremento dei residui passivi di parte corrente, a fronte di un andamento opposto dei residui relativi alle spese in conto capitale, legata, in quegli anni, alla riduzione dei termini per la perenzione amministrativa per le spese in conto capitale (da sette a tre anni), disposta ai sensi dell'articolo 3, comma 36, della legge finanziaria per il 2008⁴⁶. Nei due anni successivi, la consistenza dei residui passivi sembrava aver invertito la tendenza, con una flessione che ha interessato sia i residui per le spese di parte corrente sia quelli per le spese in conto capitale. Tuttavia, a partire **dal 2013**, si denota nuovamente un **andamento in crescita** della consistenza dei residui passivi.

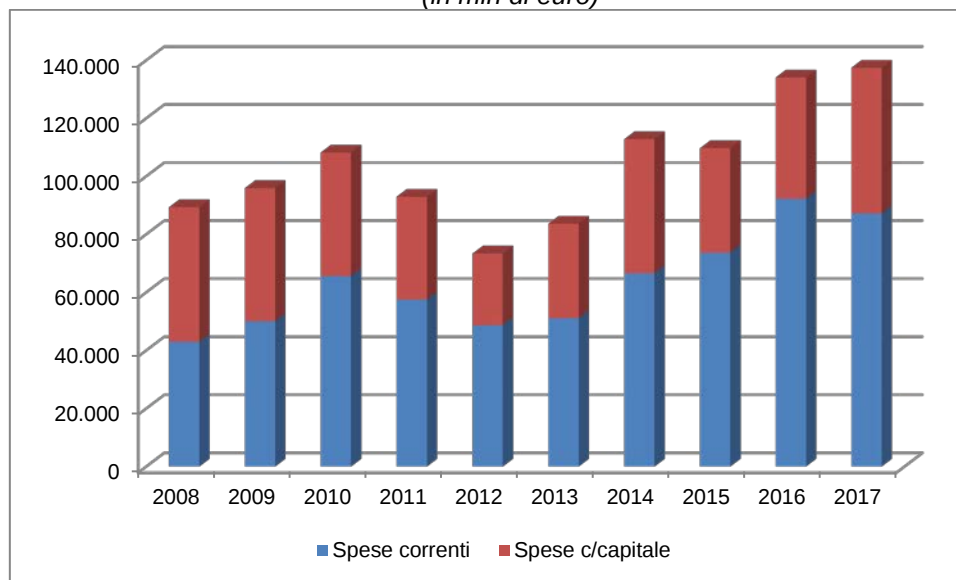
L'incremento registrato nel 2017, rispetto al 2016, riguarda tuttavia, solo la consistenza dei residui passivi di conto capitale (+20,3 per cento) mentre quelli di parte corrente si riducono (-5,5 per cento). Secondo la Relazione illustrativa al Rendiconto 2016, questo sensibile aumento è dovuto all'allungamento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

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

⁴⁶ Si ricorda che a seguito delle modifiche apportate dall'art. 10, comma 8, D.L. 15 luglio 2011, n. 98 al regio decreto n. 2440/1923, già a partire dal 2011 i residui propri in conto capitale sono mantenuti in bilancio soltanto per due anni successivi all'esercizio in cui è stato iscritto il corrispondente stanziamento.

Consistenza dei residui passivi per tipologia di spesa

(in mln di euro)



Rispetto al 2016, inoltre, si è registrato un **aumento** dell'ammontare dei **residui di nuova formazione** per 3.612 milioni (69.791 milioni nel 2017 rispetto ai 66.179 milioni del 2016) e un **andamento costante** del processo di **smaltimento** dei residui pregressi (67.639 milioni a fronte di 67.895 milioni del 2016).

In merito, la relazione illustrativa evidenzia che le spese correnti concorrono alla formazione dei nuovi residui per 46.456 milioni, mentre quelle in conto capitale hanno concorso in misura minore per 23.334 milioni.

I residui di nuova formazione nel 2017

Del complesso dei residui passivi delle spese finali del bilancio dello Stato accertati a fine dicembre 2017, circa **69.791 milioni** risultano essere di **nuova formazione**.

Rispetto al 2016 si è registrato un **aumento** dell'ammontare dei **residui di nuova formazione** per 3.612 milioni. Tale fenomeno trova conferma nell'andamento del tasso di formazione dei nuovi residui, che passa dall'8,4% del 2016 all'8,2% del 2017.

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

RESIDUI PASSIVI DI NUOVA FORMAZIONE*(milioni di euro)*

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

La Tabella riporta che le spese correnti concorrono alla formazione dei nuovi residui per 46.456 milioni, mentre quelle in conto capitale hanno concorso in misura minore per 23.334 milioni (*cfr.* i dati esposti nella Tabella 25 allegata al disegno di legge al Rendiconto 2017).

Tali differenze si spiegano, secondo la Relazione illustrativa al Rendiconto 2016 (A.C. 850), con la presenza, tra le spese correnti, della categoria "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche", che storicamente è caratterizzata da tassi di formazione di nuovi residui particolarmente elevati.

L'incremento rispetto al 2016 dei residui passivi di nuova formazione è interamente attribuibile alla parte di **conto capitale (+5.061 milioni di euro)**. I nuovi residui di parte corrente evidenziano, invece, una leggera riduzione.

I residui pregressi

Per quanto concerne la consistenza dei **residui pregressi delle spese finali**, essi risultano, a fine dicembre 2017, pari a **67.639 milioni** di euro.

Nel 2017 risultano **smaltiti 37.115 milioni** di residui formati nell'esercizio precedente, pari al 55,9 per cento della consistenza iniziale di 66.427 milioni⁴⁷.

Considerando solo le somme smaltite nell'esercizio immediatamente successivo alla formazione, la percentuale del 2017 risulta leggermente superiore a quella media riscontrabile nei 4 esercizi precedenti (circa il 53%).

⁴⁷ Si veda la Tavola 33 della Relazione illustrativa al Rendiconto 2016.

5. LA RELAZIONE TECNICA AL DISEGNO DI LEGGE DI ASSESTAMENTO

5.1 Elementi di informazione sulla coerenza del valore del saldo netto da finanziare del Bilancio dello Stato - Previsioni assestate 2018 con gli obiettivi programmatici

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

Si ricorda che il Documento di economia e finanza pubblica 2018 - deliberato dal Consiglio dei Ministri il 26 aprile 2018 - non ha recato il nuovo il nuovo quadro programmatico, limitandosi all'aggiornamento delle previsioni macroeconomiche ed al quadro di finanza pubblica tendenziale che ne consegue, tenendo conto della legge di bilancio 2018.

Si evidenzia che la relazione tecnica prodotta a corredo del DDL assestamento 2018 rappresenta, in apposita Tavola di raccordo, la coerenza tra i **saldi programmatici** riferiti al bilancio dello stato e **l'obiettivo tendenziale** definito nel DEF con le modifiche risultanti dal DDL in esame.

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

Nello specifico la Tavola recante il raccordo tra saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato - previsioni assestate - ed il conto delle Amministrazioni pubbliche tendenziale 2018 illustra i passaggi che dal DDL assestamento permettono di indicare gli obiettivi tendenziali definiti in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo e comprensivi degli effetti dell'assestamento sulla spesa e sull'entrate.

**Raccordo tra il SNF Bilancio dello Stato - previsioni assestate
e il conto PA tendenziale 2018 assestato**

(miliardi di euro)

			Competenza		Saldi di bilancio	
			Entrate finali	Spese finali	SNF	Indebit. netto
1	Bilancio dello Stato	Previsioni assestate 2018	578,5	622,3	-43,8	
2		SEC 2010 - Previsioni assestate 2018	473,0	516,9	-43,8	
3		al netto delle poste finanziarie	471,9	513,7		-41,8
4	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN		-18,0	-27,1		+ 9,1
5	Conto economico Comparto Stato - comprensivo di previsioni assestate		453,9	486,6		-32,7
6	Conto economico PA comprensivo di previsioni assestate		821,2	849,3		-28,2

La **riga 1** " *Bilancio dello Stato- Previsioni assestate 2018*" evidenzia i valori delle entrate e delle spese finali della legge di bilancio 2018 come aggiornati dall'assestamento a cui vanno aggiunti gli effetti finanziari determinati dal prelevamento dei fondi e dagli altri atti di gestione (tali valori comprendono le regolazioni contabili e debitorie), cui corrisponde un saldo netto da finanziarie di competenza pari a **43,8 miliardi di euro** (quale differenza tra 578,5 miliardi di entrate e 622,3 miliardi di spese).

La **riga 2** " *Bilancio dello Stato in SEC 2010 - Previsioni assestate 2018*" illustra l'effetto delle riclassificazioni operate sulle entrate finali e sulle spese finali e derivanti dall'applicazione delle regole del SEC 2010⁴⁸. In particolare si distingue tra operazioni di natura finanziaria e di natura economica (queste ultime rilevanti per la costruzione dell'indebitamento netto). Per effetto di tali operazioni le entrate e spese finali si collocano a un livello inferiore di **105,4 miliardi di euro** rispetto agli aggregati del bilancio dello Stato⁴⁹.

La **riga 3** " *Bilancio dello Stato in SEC 2010 - Previsioni assestate 2018 al netto delle poste finanziarie* "esclude dagli aggregati di cui alla riga 2 le poste finanziarie, eliminando dalle entrate e dalle spese le partite finanziarie e permettendo così di calcolare l'indebitamento netto del bilancio assestato riclassificato (**41,8 miliardi di euro**).

La **riga 4** " *Raccordo per il passaggio al conto economico di CN*" evidenzia gli importi delle rettifiche da applicare ai dati della riga 3 per individuare gli aggregati del comparto Stato secondo il principio della competenza economica⁵⁰. Queste

⁴⁸ Regolamento UE 549/2013 relativo al Sistema europeo dei conti economici e nazionali.

⁴⁹ Essenzialmente per l'esclusione nelle definizioni delle voci economiche SEC 2010 delle poste correttive e compensative, ivi incluse le regolazioni contabili e debitorie.

⁵⁰ Il momento di valorizzazione delle entrate e delle spese previsto dal SEC 2010.

operazioni di raccordo hanno un effetto positivo sull'indebitamento netto pari a **9,1 miliardi di euro**⁵¹.

È in questa fase che si evidenziano gli effetti dell'inclusione nel perimetro statale degli altri enti o organi a livello centrale (costituzionali e di rilevanza costituzionale, Presidenza del Consiglio dei ministri ed agenzie fiscali) attraverso una procedura di consolidamento dei dati contabili delle singole istituzioni con quelli del bilancio dello Stato⁵².

La **riga 5** "*Conto economico Comparto Stato - comprensivo di previsioni assestate*" è il risultato dell'applicazione alle poste della riga 3 delle rettifiche di cui alla riga 4 e indica le entrate e le spese finali del comparto Stato assestate SEC 2010 cui corrisponde un indebitamento pari a **32,7 miliardi di euro**⁵³.

La **riga 6** "*Conto economico PA comprensivo di previsioni assestate*" espone il conto economico della pubblica amministrazione comprensivo degli effetti dell'assestamento sui livelli delle entrate e delle spese, riferiti al complesso della PA; il livello di indebitamento si attesta a **28,2 miliardi di euro**.

⁵¹ Dovuto ad una rideterminazione delle entrate finali nella misura di circa 18 miliardi di euro e delle spese finali nella misura di circa 27,1 miliardi di euro.

⁵² A titolo esemplificativo è prevista l'eliminazione dei trasferimenti e viene considerato l'impatto della spesa effettiva sostenuta dalle singole istituzioni come desumibile dai bilanci.

⁵³ Saldo di riferimento valido a livello europeo.

Appendice

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

(competenza – milioni di euro)

STATO DI PREVISIONE	RENDICONTO 2015			RENDICONTO 2016			RENDICONTO 2017			BILANCIO 2018		ASSESTATO 2018	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
ECONOMIA E FINANZE	355.442	342.555	56,1	349.544	333.946	56,4	361.543	343.761	56,2	358.532	57,4	353.002	56,7
SVILUPPO ECONOMICO	5.808	5.788	0,9	7.136	7.052	1,2	6.874	6.847	1,1	5.222	0,8	5.477	0,9
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	131.696	131.634	21,5	118.336	118.218	20,0	123.335	123.257	20,1	125.709	20,1	124.905	20,1
GIUSTIZIA	8.177	8.127	1,3	8.070	7.924	1,3	8.426	8.050	1,3	8.258	1,3	8.512	1,4
AFFARI ESTERI	2.616	2.537	0,4	2.703	2.566	0,4	2.976	2.818	0,5	2.609	0,4	2.963	0,5
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	53.250	53.486	8,8	55.718	54.852	9,3	57.318	56.872	9,3	57.248	9,2	57.334	9,2
INTERNO	26.717	26.540	4,3	25.636	25.392	4,3	27.013	26.719	4,4	24.392	3,9	25.798	4,1
AMBIENTE, TUTELA TERRITORIO E MARE	1.030	1.013	0,2	1.392	1.373	0,2	1.108	1.090	0,2	870	0,1	888	0,1
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	13.880	13.675	2,2	14.560	14.453	2,4	13.993	13.947	2,3	15.059	2,4	15.165	2,4
DIFESA	20.952	20.672	3,4	21.929	21.267	3,6	22.971	22.649	3,7	20.969	3,4	22.339	3,6
POLITICHE AGRICOLE	1.434	1.389	0,2	1.380	1.323	0,2	1.050	1.022	0,2	850	0,1	885	0,1
BENI E ATTIVITÀ CULTURALI	1.639	1.644	0,3	1.749	2.157	0,4	2.442	2.383	0,4	2.395	0,4	2.459	0,4
SALUTE	2.067	2.050	0,3	1.931	1.918	0,3	2.691	2.655	0,4	2.441	0,4	2.607	0,4
TOTALE SPESE FINALI	624.708	611.111	100	610.533	592.441	100	631.741	612.070	100	624.554	100	622.332	100

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

(competenza – milioni di euro)

CATEGORIE	RENDICONTO 2015			RENDICONTO 2016			RENDICONTO 2017			BILANCIO 2018		ASSESTATO 2018	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	87.432	86.966	14,2	91.660	89.878	15,2	92.864	91.365	14,9	91.704	14,7	93.018	14,9
CONSUMI INTERMEDI	13.260	12.866	2,1	13.503	13.121	2,2	13.739	13.366	2,2	12.718	2,0	14.476	2,3
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.748	4.718	0,8	5.015	4.911	0,8	5.043	4.951	0,8	4.848	0,8	4.944	0,8
TRASFERIMENTI CORRENTI ALLE P.A..	271.467	271.213	44,4	259.989	259.495	43,8	263.885	263.215	43,0	263.182	42,1	262.175	42,1
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	14.025	13.800	2,3	14.955	14.746	2,5	15.460	15.212	2,5	17.133	2,7	17.376	2,8
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	7.782	7.670	1,3	6.790	6.765	1,1	7.156	6.975	1,1	8.357	1,3	8.449	1,4
TRASFERIMENTI ALL'ESTERO	1.908	1.860	0,3	1.570	1.475	0,2	1.747	1.670	0,3	1.442	0,2	1.693	0,3
RISORSE PROPRIE UE	17.900	16.785	2,7	19.100	16.130	2,7	17.200	15.250	2,5	17.850	2,9	16.950	2,7
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	80.857	74.523	12,2	79.522	71.598	12,1	77.385	70.580	11,5	78.491	12,6	75.324	12,1
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	79.330	77.571	12,7	70.524	68.655	11,6	69.535	64.145	10,5	71.536	11,5	71.480	11,5
AMMORTAMENTI	946	365	0,1	990	380	0,1	1.027	387	0,1	1.105	0,2	1.105	0,2
ALTRE USCITE CORRENTI	2.737	1.464	0,2	3.280	2.493	0,4	2.985	1.772	0,3	7.142	1,1	5.510	0,9
TOTALE SPESE CORRENTI	582.392	569.801	93,2	566.898	549.647	92,8	568.027	548.890	89,7	575.507	92,1	572.500	92,0
INVEST. FISSI LORDI E ACQUISTI TERRENI	5.601	5.417	0,9	5.182	4.916	0,8	5.025	4.924	0,8	5.089	0,8	5.229	0,8
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD A.P.	21.464	20.750	3,4	17.446	17.404	2,9	20.297	20.198	3,3	21.531	3,4	22.225	3,6
CONTRIBUTI INVESTIMENTI AD IMPRESE	9.415	9.365	1,5	12.201	12.096	2,0	10.989	10.875	1,8	12.861	2,1	13.221	2,1
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	245	240	0,0	170	165	0,0	106	104	0,0	84	0,0	85	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	664	664	0,1	680	442	0,1	568	560	0,1	485	0,1	485	0,1
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	3.427	3.374	0,6	5.642	5.457	0,9	3.131	2.967	0,5	5.810	0,9	5.393	0,9
ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	1.500	1.499	0,2	2.314	2.314	0,4	23.598	23.553	3,8	3.188	0,5	3.194	0,5
TOTALE SPESE CONTO CAPITALE	42.316	41.309	6,8	43.635	42.794	7,2	63.714	63.181	10,3	49.048	7,9	49.832	8,0
TOTALE SPESE FINALI	624.708	611.110	100	610.533	592.441	100	631.741	612.070	100	624.554	100	622.332	100

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

(competenza – milioni di euro)

MISSIONI	RENDICONTO 2015			RENDICONTO 2016			RENDICONTO 2017			BILANCIO 2018		ASSESTATO 2018	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
1 - Organi costituzionali	2.681	2.681	0,3	2.714	2.714	0,4	2.563	2.563	0,3	2.238	0,3	2.279	0,3
2 - Amministrazione generale territorio	597	581	0,1	644	630	0,1	622	597	0,1	573	0,1	582	0,1
3 - Relazioni autonomie territoriali	115.591	115.455	14,0	114.689	114.403	15,8	120.386	119.222	14,0	118.081	13,9	121.938	14,1
4 - L'Italia in Europa e nel mondo	25.904	24.704	3,0	26.806	23.603	3,3	25.806	23.626	2,8	28.878	3,4	25.353	2,9
5 - Difesa e sicurezza del territorio	20.470	20.228	2,4	21.444	20.802	2,9	21.629	21.337	2,5	20.446	2,4	21.033	2,4
6 - Giustizia	8.320	8.268	1,0	8.263	8.114	1,1	8.732	8.372	1,0	8.467	1,0	9.021	1,0
7 - Ordine pubblico e sicurezza	11.446	11.237	1,4	11.374	11.231	1,6	11.213	11.000	1,3	10.758	1,3	11.363	1,3
8 - Soccorso civile	4.320	4.210	0,5	4.546	4.472	0,6	6.014	5.951	0,7	5.798	0,7	6.791	0,8
9 - Agricoltura e pesca	1.015	1.010	0,1	974	961	0,1	1.027	1.001	0,1	805	0,1	1.024	0,1
10 - Energia e fonti energetiche	660	656	0,1	612	559	0,1	421	398	0,0	200	0,0	424	0,0
11 - Competitività e sviluppo imprese	17.165	17.070	2,1	20.480	20.394	2,8	21.842	21.544	2,5	24.606	2,9	25.777	3,0
12 - Regolazione dei mercati	40	39	0,0	42	41	0,0	37	34	0,0	16	0,0	30	0,0
13 – Diritto alla mobilità	11.711	11.644	1,4	11.660	11.635	1,6	12.164	12.147	1,4	13.322	1,6	14.345	1,7
14 - Infrastrutture pubbliche e logistica	4.900	4.849	0,6	5.844	5.766	0,8	5.126	5.095	0,6	5.931	0,7	5.931	0,7
15 - Comunicazioni	1.071	1.069	0,1	694	689	0,1	758	760	0,1	559	0,1	703	0,1
16 - Commercio internazionale	263	262	0,0	212	212	0,0	282	282	0,0	255	0	339	0,0
17 - Ricerca ed innovazione	2.869	2.848	0,3	2.957	2.943	0,4	2.992	2.981	0,3	2.978	0,3	3.305	0,4
18 - Sviluppo sostenibile	1.322	1.294	0,2	1.545	1.505	0,2	1.525	1.480	0,2	1.205	0,1	1.662	0,2
19 - Casa e assetto urbanistico	1.873	1.854	0,2	2.284	2.286	0,3	394	394	0,0	323	0,0	383	0,0
20 - Tutela della salute	1.633	1.619	0,2	1.581	1.551	0,2	2.270	2.236	0,3	2.110	0,2	3.146	0,4
21 - Tutela beni culturali	1.592	1.596	0,2	2.080	2.066	0,3	2.356	2.310	0,3	2.278	0,3	2.661	0,3
22 - Istruzione scolastica	43.116	43.361	5,2	45.522	44.678	6,2	46.900	46.468	5,4	46.313	5,4	47.073	5,4
23 - Istruzione universitaria	7.780	7.774	0,9	7.868	7.858	1,1	7.924	7.917	0,9	8.231	1,0	8.355	1,0
24 - Diritti sociali e solidarietà sociale	34.889	34.686	4,2	35.239	35.053	4,9	32.267	32.084	3,8	33.980	4,0	34.444	4,0

TAVOLE RIEPILOGATIVE

MISSIONI	RENDICONTO 2015			RENDICONTO 2016			RENDICONTO 2017			BILANCIO 2018		ASSESTATO 2018	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
25 - Politiche previdenziali	106.073	105.984	12,8	86.923	86.768	12,0	92.408	92.343	10,8	93.554	11	91.571	10,6
26 - Politiche per il lavoro	10.589	10.537	1,3	15.102	15.040	2,1	11.465	11.407	1,3	10.737	1,3	13.062	1,5
27 - Immigrazione	2.279	2.277	0,3	3.296	3.283	0,5	3.958	3.933	0,5	3.658	0,4	3.920	0,5
28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale	6.012	5.338	0,6	2.717	2.717	0,4	4.146	4.146	0,5	4.903	0,6	3.112	0,4
29 - Politiche finanziarie e di bilancio	93.126	90.945	11,0	87.568	84.503	11,7	106.749	99.666	11,7	89.121	10,5	92.014	10,6
30 - Giovani e sport	688	687	0,1	700	697	0,1	852	840	0,1	802	0,1	834	0,1
31 - Turismo	29	30	0,0	46	46	0,0	46	46	0,0	47	0,0	52	0,0
32 - Servizi generali amministrazioni	1.843	1.759	0,2	1.835	1.767	0,2	2.830	2.710	0,3	3.204	0,4	4.628	0,5
33 - Fondi da ripartire	3.392	1.433	0,2	4.136	2.568	0,4	3.275	1.879	0,2	11.309	1,3	14.801	1,7
34 – Debito pubblico	312.511	288.645	34,9	296.866	266.868	37,0	321.989	307.377	36,0	299.687	35,2	294.230	34,0
TOTALE SPESE COMPLESSIVE	857.770	826.630	100	829.264	788.423	100	882.968	854.143	100	852.370	100	866.183	100

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

(competenza – milioni di euro)

ENTRATE TRIBUTARIE	RENDICONTO 2015			RENDICONTO 2016			RENDICONTO 2017			BILANCIO 2018		ASSESTATO 2018	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
ENTRATE TRIBUTARIE di cui:	478.138	477.178	100	487.775	488.795	100	497.002	491.418	100	508.312	100	504.693	100,0
<i>Entrate ricorrenti:</i>	474.978	474.599	99,5	482.260	481.736	98,6	492.831	487.048	99,1	505.879	99,5	502.335	99,5
1 - Redditi	187.110	187.622	39,3	189.254	189.934	38,9	195.163	192.749	39,2	196.044	38,6	198.792	39,4
2 - Reddito delle società	40.492	40.965	8,6	43.775	41.695	8,5	41.749	40.964	8,3	41.406	8,1	40.255	8,0
3 - Imposte sostitutive	20.131	20.538	4,3	19.202	15.538	3,2	15.766	16.336	3,3	14.935	2,9	15.942	3,2
4 - Altre imposte dirette	9.377	8.549	1,8	7.945	8.984	1,8	8.752	9.314	1,9	10.275	2,0	10.371	2,1
5 - Iva	136.466	139.120	29,2	141.146	143.813	29,4	150.155	147.298	30,0	160.849	31,6	154.476	30,6
6 - Registro, bollo e sostitutive	13.000	12.155	2,5	12.145	12.323	2,5	12.107	11.926	2,4	11.828	2,3	11.998	2,4
7 - Accisa e imposta erariale sugli oli minerali	26.318	26.185	5,5	26.671	26.109	5,3	26.705	26.505	5,4	27.307	5,4	27.021	5,4
8 - Accisa e imposta erariale su altri prodotti	8.272	7.120	1,5	7.258	8.000	1,6	7.904	7.729	1,6	7.693	1,5	7.886	1,6
9 - Imposte sui generi di monopolio	10.580	10.715	2,2	10.960	10.949	2,2	10.136	10.564	2,1	10.776	2,1	10.852	2,2
10 - Lotto	7.200	6.793	1,4	8.000	7.794	1,6	8.000	7.153	1,5	7.547	1,5	7.650	1,5
11 - Imposte gravanti sui giochi	5.007	4.344	0,9	5.674	5.780	1,2	6.374	6.047	1,2	6.377	1,3	6.254	1,2
12 - Lotterie ed altri giochi	503	371	0,1	371	312	0,1	316	303	0,1	335	0,1	315	0,1
13 - Altre imposte indirette	10.521	10.122	2,1	9.858	10.503	2,1	9.703	10.158	2,1	10.506	2,1	10.522	2,1
<i>Entrate non ricorrenti:</i>	3.160	2.578	0,5	5.515	7.058	1,4	4.171	4.370	0,9	2.433	0,5	2.358	0,5
1 - Imposte sostitutive	1.075	896	0,2	770	1.414	0,3	1.004	1.385	0,3	1.109	0,2	1.107	0,2
2 - Altre imposte dirette	1.203	497	0,1	3.690	4.387	0,9	1.445	1.393	0,3	130	0,0	0	0,0
3 - Condoni dirette	256	396	0,1	341	450	0,1	951	736	0,1	446	0,1	402	0,1
4 - Altre imposte indirette	591	754	0,2	678	778	0,2	731	834	0,2	700	0,1	801	0,2
5 - Condoni indirette	35	35	0,0	36	30	0,0	40	22	0,0	48	0,0	48	0,0

