



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

II | SEZIONE
Contabile

LEGGE DI BILANCIO 2017

Schede di lettura

A.S. 2611

SEZIONE II – CONTABILE

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

dicembre 2016



SERVIZIO STUDI

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

Dossier n. 395/4 Sezione II - Contabile

SERVIZIO DEL BILANCIO

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



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Bilancio

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

Progetti di legge n. 510/4 Sezione II - Contabile

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

INDICE

1. La disciplina contabile della seconda sezione del disegno di legge di bilancio	3
▪ 1.1. Le unità di voto parlamentare.....	5
▪ 1.2. La programmazione della spesa	7
▪ 1.3. La flessibilità degli stanziamenti di bilancio	10
▪ 1.4. Classificazione delle entrate e delle spese.....	13
▪ 1.5. La struttura della seconda sezione del disegno di legge di bilancio.....	15
▪ 1.6. Il bilancio di genere	18
2. Il disegno di legge di bilancio per il 2017-2019	19
▪ 2.1. La formazione delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente	20
- 2.1.1 <i>Il quadro generale riassuntivo a legislazione vigente</i>	24
▪ 2.2. Le previsioni di entrata e di spesa, in termini di competenza, del bilancio integrato	26
- 2.2.1 <i>Analisi delle entrate finali</i>	29
- 2.2.1 <i>Analisi delle spese finali</i>	32
▪ 2.3. Analisi delle spese finali per Missioni	35
- <i>Confronto tra legislazione vigente 2017 e assestato 2016</i>	37
- <i>Effetti delle Sezioni I e II AS 2611 sulle missioni del bilancio integrato</i>	39
▪ 2.4. Analisi delle spese finali per Ministero	41
▪ 2.5. Analisi delle modifiche apportate con la Sezione II (AS. 2611).....	44
▪ 2.6. Rapporto annuale sulle spese fiscali (2016).....	50

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

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

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

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

La riforma (introdotta in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243¹) ha apportato **significative innovazioni** alla normativa che disciplina i contenuti della seconda sezione del disegno di legge di bilancio, concernente la **parte contabile** del provvedimento.

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

Sulla base di quanto detto, nella **seconda sezione** - individuata dal nuovo comma 1-*sexies* dell'articolo 21 della legge n. 196/2009 – le **previsioni di**

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

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

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

entrata e di spesa del disegno di legge di bilancio, formate sulla **base della legislazione vigente**, secondo i parametri indicati nel DEF, tengono conto:

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1. Le unità di voto parlamentare

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

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

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

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

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

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

In particolare, il decreto legislativo ha provveduto:

- alla **ridefinizione dei programmi** di spesa, al fine di rafforzare la funzione allocativa delle risorse in relazione alle funzioni principali e agli obiettivi generali perseguiti attraverso la spesa pubblica e rendere più stringente il collegamento tra le risorse stanziare e le funzioni perseguite, stabilendo una piena **corrispondenza** tra le **risorse** e il **livello amministrativo/responsabile** con la previsione dell'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa.

Tale principio costituisce criterio di riferimento per avviare i **processi di riorganizzazione** delle amministrazioni, necessari per assicurare la significatività dei programmi del bilancio (articolo 21, comma 2-bis).

Il D.Lgs. n. 90 prevede, inoltre, che con il disegno di legge di bilancio, sia annualmente effettuata la revisione degli stanziamenti iscritti in ciascun programma e delle relative autorizzazioni legislative di spesa, anche ai fini dell'attribuzione dei programmi medesimi a ciascuna amministrazione sulla

base delle rispettive competenze (articolo 21, comma 2-ter della legge n. 196/2009, introdotto dall'articolo 1, comma 1, lett. c) del decreto n. 90).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2. La programmazione della spesa

Il **D.Lgs. n. 90/2016** ha introdotto **innovazioni rilevanti** in relazione alla programmazione delle risorse e al monitoraggio del conseguimento degli **obiettivi di spesa dei Ministeri**, ampliando al contempo i margini di

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

flessibilità di bilancio, sia in sede di predisposizione del disegno di legge di bilancio che in fase gestionale, funzionali a consentire alle amministrazioni una migliore allocazione e programmazione delle risorse nonché una maggiore tempestività nei pagamenti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

• Cronoprogramma

Il comma 1-ter dell'articolo 23 della legge di contabilità (introdotto dall'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 93/2016, attuativo della delega in materia di potenziamento del bilancio di cassa) stabilisce che, ai fini della predisposizione delle proposte da parte dei responsabili della gestione dei programmi, le previsioni

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

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

pluriennali di competenza e di cassa iscritte nel bilancio dello Stato sono formulate mediante la predisposizione di un apposito **piano finanziario dei pagamenti** (detto Cronoprogramma), recante dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel triennio, **distinguendosi la quota** della dotazione di cassa destinata al **pagamento** delle somme iscritte **in conto residui** da **quella** destinata al **pagamento** delle somme da iscrivere **in conto competenza**. È altresì stabilito che le dotazioni di competenza, in ciascun anno, si adeguino a tale piano, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalla normativa vigente.

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

1.3. La flessibilità degli stanziamenti di bilancio

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

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

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

a) rimodulate in via compensativa:

- le dotazioni finanziarie relative a **fattori legislativi** anche **tra missioni diverse** (laddove il previgente testo dell'articolo 23, comma 3, limitava tale facoltà all'interno di un singolo programma o fra programmi della stessa missione di spesa), fermo restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazione verticale)⁹;
- le dotazioni finanziarie relative alle **autorizzazioni di spesa** per **l'adeguamento** delle dotazioni di competenza e di cassa a quanto previsto nel **Cronoprogramma dei pagamenti**, novità importante rispetto al passato, restando anche in questo caso precluso l'utilizzo

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

degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazione orizzontale)¹⁰.

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

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

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

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

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

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

Si segnala, inoltre, che a partire **dal 2017**, sarà prevista la possibilità di proporre **rimodulazioni** orizzontale, con la seconda sezione, anche per le **autorizzazioni di spese pluriennali** in conto capitale in relazione a quanto previsto nel cronoprogramma, al fine di avvicinare la fase contabile dell'impegno a quella del pagamento ed allineare, dunque, i pagamenti rispetto all'assunzione degli impegni. Tale facoltà è stata introdotta, in

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

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

particolare, con l'**articolo 2 del D.Lgs. n. 93/2016**, che è intervenuto sull'articolo 30 della legge di contabilità, riformulando (con efficacia a **decorrere dal 1° gennaio 2017**) la disciplina degli stanziamenti riferibili alle leggi pluriennali di spesa ridefinendone i canoni della rimodulabilità nel triennio in gestione¹².

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

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

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

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

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

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

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

concessa anche con riferimento all'ulteriore livello di dettaglio dei programmi di spesa rappresentato dalle **azioni**.

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

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

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

1.4. Classificazione delle entrate e delle spese

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

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

- titolo I: entrate tributarie;
- titolo II: entrate extra-tributarie;
- titolo III: entrate derivanti da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti;
- titolo IV: entrate derivanti da accensione di prestiti.

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

b) **ricorrenti e non ricorrenti**, a seconda che si riferiscano a proventi la cui acquisizione sia prevista a regime ovvero limitata soltanto ad alcuni esercizi;

c) **tipologia di entrata**, ai fini dell'approvazione parlamentare e dell'accertamento dei cespiti;

d) **categorie**, secondo la natura dei cespiti;

e) **unità elementari di bilancio**, ai fini della gestione e della rendicontazione, che possono eventualmente essere suddivise in articoli.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

funzionale. In appendice a tale quadro contabile sono previsti appositi prospetti illustrativi degli incroci tra i diversi criteri di classificazione.

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

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

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

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

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

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

- la nota integrativa al bilancio di previsione;
- l'elenco delle unità elementari di bilancio e dei relativi stanziamenti;
- il riepilogo delle dotazioni di ogni programma;
- il budget dei costi della relativa amministrazione.

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

- le informazioni relative al quadro di riferimento in cui l'amministrazione opera e le **priorità politiche**, in coerenza con quanto indicato nel Documento di economia e finanza (DEF) e nel D.P.C.M. relativo alla definizione degli obiettivi di spesa dei singoli Ministeri, di cui al nuovo articolo 22-*bis*;
- il **contenuto di ciascun programma di spesa** con riferimento alle unità elementari di bilancio sottostanti, indicando, per ciascuna unità, le risorse finanziarie per il triennio di riferimento con riguardo alle categorie economiche di spesa, nonché i riferimenti legislativi e i criteri di formulazione delle previsioni;

- il **piano degli obiettivi**, intesi come risultati che le amministrazioni intendono conseguire, correlati a ciascun programma e formulati con riferimento a ciascuna unità elementare di bilancio, e i relativi **indicatori di risultato** in termini di livello dei servizi e di interventi.

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

Per ogni programma si fornisce l'**elenco delle unità elementari di bilancio e dei relativi stanziamenti** distinti con riferimento alle voci del piano dei conti integrato di cui all'articolo 38-ter.

Il **riepilogo** delle dotazioni di ogni programma è illustrato secondo l'analisi economica e funzionale.

Infine il **budget dei costi** della relativa amministrazione¹⁶ riporta i costi previsti dai centri di costo dell'amministrazione e il prospetto di riconciliazione al fine di collegare le previsioni economiche a quelle finanziarie di bilancio.

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

Si rammenta che il comma 4-*octies*, dell'art. 33 della legge n. 196 del 2009 (aggiunto dall'art. 5, c. 1, lett. c), legge 163/2016) ha previsto altresì l'aggiornamento del *budget* dei costi anche sulla base del disegno di legge di assestamento.

Allo stato di previsione **dell'entrata** è allegato un **rapporto annuale sulle spese fiscali**, che elenca qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore, derivante da disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle introdotte nell'anno precedente e nei primi sei mesi dell'anno in corso, cfr più dettaglio il paragrafo 2.6 del presente dossier.

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

- le **schede illustrative dei capitoli** recanti i fondi settoriali;

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

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

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

Si tratta dei seguenti allegati:

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

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

- la predisposizione della **nota di variazioni** in caso di variazioni apportate al disegno di legge di bilancio (I e II sezione) nel corso della discussione parlamentare;
- l'approvazione, con distinti articoli, dello stato di previsione dell'entrata, di ciascuno stato di previsione della spesa e dei totali generali della spesa nonché del quadro generale riassuntivo;
- l'approvazione, con apposite norme, dei **fondi di riserva** previsti dalla legge di contabilità: Fondo di riserva per le spese obbligatorie, Fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti

delle spese correnti e in conto capitale, Fondo di riserva per le spese impreviste e Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa;

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

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

1.6. Il bilancio di genere

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

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

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

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

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

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

Il disegno di legge recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2017 e il bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 (A.C.4127 - A.S.2611) è predisposto in coerenza con le disposizioni della legge n. 196/2009, come modificate dalla legge n. 163 del 2016 e dai decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016.

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

In particolare, i prospetti deliberativi della seconda sezione riportano:

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

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

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

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

Il disegno di legge di bilancio 2017-2019 conferma la struttura prevista già per l'esercizio 2016, con **34 missioni**, che rappresentano le funzioni principali della spesa pubblica e ne delineano gli obiettivi strategici, e **175 programmi di spesa**, che costituiscono le **unità di voto parlamentare**.

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

Di seguito si fornisce prima un'analisi della formazione delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente (2.1), si passa poi a illustrare le previsioni di entrata e di spesa, in termini di competenza, del bilancio integrato distinguendo in dettaglio l'analisi delle entrate e delle spese (2.2), viene poi fornita un'illustrazione delle spese finali per Missioni, con l'obiettivo di porre a confronto i dati della legislazione vigente 2017 e con quelli del bilancio assestato 2016 (2.3), nel paragrafo 2.4 si fornisce un'analisi delle spese finali per Ministero, il paragrafo successivo è dedicato all'analisi delle modifiche apportate con la Sezione II e, infine, si fornisce una disamina del "Rapporto annuale sulle spese fiscali" (2.6).

2.1. La formazione delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente

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

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

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

- le disposizioni relative al **settore bancario** (D.L. n. 18/2016 “Decreto Banche” e D.L. n. 59/2016 “Decreto recupero crediti).

La Relazione illustrativa ricorda le misure concernenti la riforma delle banche di credito cooperativo, la garanzia sulla cartolarizzazione delle sofferenze, il regime fiscale relativo alle procedure di crisi e la gestione collettiva del risparmio;

- i provvedimenti in **ambito sociale** (legge n. 112/2016).

La Relazione illustrativa sottolinea, in particolare, l’istituzione di un fondo per l’assistenza a persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, le cui modalità di erogazione saranno definite dalle regioni;

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

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

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

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

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

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

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

Si rileva che la flessibilità a valere sulle spese rimodulabili riconducibili a fattori legislativi è stata **esercitata in misura contenuta** e soltanto da

alcuni Ministeri (Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dell'ambiente e della tutela del mare e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) con variazioni concentrate su pochi capitoli di bilancio.

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

Tabella 1 - Rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi

(importi in milioni di euro)

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

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

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.S. 2611 – Tomo II). *In tabella non sono esposte le voci corrispondenti a rimodulazioni compensative inferiori a 0,1 milioni di euro.

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

Tabella 2 - Rimodulazioni compensative di spese per adeguamento al piano finanziario

(importi in milioni di euro)

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

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

* + 10 milioni al 2020 e successivi

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.S. 2611 – Tomo II)

2.1.1 Il quadro generale riassuntivo a legislazione vigente

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

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

(valori in milioni di euro)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

L'analisi ingloba anche gli effetti finanziari derivanti dalle modifiche alla prima e alla seconda sezione approvate in prima lettura presso l'altro ramo del Parlamento.

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

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

	Bilancio 2016	Assestato	Bilancio integrato 2017	Diff.	Bilancio integrato	Bilancio integrato
		2016		<i>bil 2017/ ass 2016</i>	2018	2019
Entrate finali	567.417	565.971	567.953	1.982	585.983	596.836
Tributarie	491.750	487.606	493.116	5.510	514.913	527.125
Extratributarie	72.493	75.190	72.326	-2.864	65.566	67.212
Entrate per alienazione e ammort. beni patrimoniali	3.174	3.175	2.511	-664	2.504	2.499
Spese finali	605.828	605.775	606.552	777	613.232	605.464
Spese correnti	565.870	564.896	565.457	561	566.486	564.310
- Interessi	84.157	79.481	79.287	-194	78.694	76.835
- Spese correnti netto interessi	481.713	485.415	486.170	755	487.792	487.475
Spese conto capitale	39.957	40.880	41.095	215	46.745	41.153
Rimborso prestiti	218.485	215.472	254.496	39.024	227.236	240.899
Saldo netto da finanziare	-38.411	-39.805	-38.599	1.206	-27.249	-8.627
Risparmio pubblico	-1.627	-2.101	-15	2.086	16.993	30.027
Avanzo primario	45.746	39.676	40.688	1.012	51.445	68.208
Ricorso al mercato	-256.896	-255.277	-293.095	-37.818	-254.484	-249.527

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.S. 2611 – Tomo I, pag. 10) e NTI al ddl di bilancio.

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

In coerenza con gli obiettivi programmatici di deficit, il **saldo netto da finanziare** programmatico del bilancio dello Stato è determinato nel limite

massimo di **-38,6 miliardi nel 2017**, -27,2 miliardi nel 2018 e -8,6 miliardi nel 2019, in termini di competenza.

In termini di competenza, i provvedimenti della **manovra** (disegno di legge di bilancio e decreto fiscale) comportano un **peggioramento** del saldo netto da finanziare rispetto alla legislazione vigente (cfr. par. 2.1) di oltre **15 miliardi nel 2017** (38,6 vs 23,6 miliardi di euro), di 10,6 miliardi nel 2018 (27,2 vs 16,6 miliardi di euro) e di 6,3 miliardi nel 2019 (8,6 vs 2,3 miliardi di euro).

Ciò è dovuto all'effetto delle disposizioni adottate di cui di seguito si fornisce una sintetica illustrazione in termini di aggregati.

Da un lato si registra una **riduzione delle entrate finali** rispetto alla legislazione vigente per un importo pari a circa **5,6 miliardi nel 2017** (da 573,6 miliardi a legislazione vigente a circa 568 miliardi). Per gli anni successivi, si prevede invece un incremento delle entrate finali di circa 3,9 miliardi nel 2018 e di 4,6 miliardi nel 2019.

Dall'altro lato, le **spese finali**, invece, sono attese in **aumento** rispetto all'andamento tendenziale a legislazione vigente, per circa **9,5 miliardi nel 2017** (da 597,1 miliardi a legislazione vigente a 606,6 miliardi), di 14,5 miliardi nel 2018 (da 598,8 a 613,2 miliardi) e di 10,9 miliardi nel 2019 (da 594,6 a 605,5 miliardi).

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

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

Il bilancio integrato evidenzia poi un progressivo **aumento nel biennio 2018-2019 del risparmio pubblico e dell'avanzo primario**, i dati 2019 registrano un miglioramento rispetto al 2017 di circa 30 miliardi di euro.

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

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

2.2.1 Analisi delle entrate finali

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

Tabella 5 - Entrate finali. Previsioni 2017-2019

(valori in milioni di euro)

	2017				2018				2019			
	BLV	DL 193	Eff. Sez. I	BIL integr.	BLV	DL 193	Eff. Sez. I	BIL integr.	BLV	DL 193	Eff. Sez. I	BIL integr.
ENTRATE TRIBUTARIE	500.952	3.607	-11.443	493.116	511.162	4.640	-889	514.913	522.704	3.160	1.261	527.125
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	70.106	213	2.007	72.326	68.485	102	-21	68.566	67.056	44	112	67.212
ENTRATE PER ALIENAZIONI ECC.	2.495	0	16	2.511	2.488	0	16	2.504	2.483	0	16	2.499
ENTRATE FINALI	573.553	3.820	-9.420	567.953	582.135	4.742	-894	585.983	592.242	3.204	1.389	596.836

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.S. 2611 – Tomo I, pag. 10 e Nota di variazioni)

Nel **bilancio a legislazione vigente**, in termini di competenza, le previsioni relative alle **entrate finali** del bilancio dello Stato ammontano a 573.553 milioni nel 2017, a 582.135 milioni nel 2018 e a 592.242 milioni nell'ultimo anno del triennio di previsione.

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

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

Rispetto al bilancio a legislazione vigente, il **decreto-legge fiscale** (n. 193 del 2016) e la **manovra** determinano, **per le entrate finali**, una **riduzione** per un importo pari a **circa 5,6 miliardi nel 2017** e un **incremento** di circa **3,8 miliardi nel 2018** e di **4,6 miliardi nel 2019**.

L'andamento negativo delle entrate per il 2017 è imputabile alla **sterilizzazione dell'aumento delle aliquote IVA** (oltre 15,1 miliardi di minor gettito atteso).

Di contro la crescita stimata delle entrate per il biennio 2018-2019 è imputabile alle maggiori risorse derivanti dalle misure di **contrasto all'evasione fiscale** e per l'efficientamento delle attività di **riscossione**. In particolare, il D.L. n. 193 prevede entrate da recupero di evasione per 2,26 miliardi nel 2017, 4,43 miliardi nel 2018 e 2,97 miliardi nel 2019. Ulteriori entrate sono ascrivibili alle cartelle erariali per 1,56 miliardi nel 2017, 312 milioni nel 2018 e 234 milioni nel 2019.

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

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

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

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

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

vigente, nonché delle sanzioni amministrative connesse alla riscossione delle imposte indirette.

Tabella 6 - Entrate finali per categorie

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

CATEGORIE	2016		2017		
	BIL.	ASS.	BLV	Manovra	Bilancio integrato
I - Imposte sul patrimonio e sul reddito	266.886	265.077	260.300	4.389	264.689
II - Tasse e imposte sugli affari	165.203	163.545	180.507	-12.206	168.301
III - Imposte sulla produzione, consumi e dogane	35.117	33.953	34.899	-19	34.880
IV - Monopoli	10.894	10.960	11.055	0	11.055
V - Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	13.649	14.070	14.191	0	14.191
Totale entrate tributarie	491.750	487.606	500.952	-7.836	493.116
VI - Proventi speciali	784	781	978	0	978
VII - Proventi dei servizi pubblici minori	31.285	33.881	27.113	2.128	29.241
VIII - Proventi dei beni dello Stato	374	361	312	0	312
IX - Prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione	1.313	1.613	1.315	0	1.315
X - Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro	4.699	4.435	4.567	202	4.769
XI - Recuperi, rimborsi e contributi	31.133	31.315	32.916	-111	32.805
XII - Partite che si compensano nella spesa	2.905	2.804	2.905	0	2.905
Totale entrate extratributarie	72.493	73.190	70.106	2.220	72.326
Totale alienazione ed ammortamento beni, ecc.	3.174	3.175	2.495	16	2.511
ENTRATE FINALI	567.417	565.971	573.553	-5.600	567.953

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.C. 2611 – Tomo I, pag. 16 e Nota di variazioni)

Analizzando le **principali imposte**, nel bilancio 2017, integrato con gli effetti della manovra, il gettito IRPEF viene indicato in 193.076 milioni (+2% rispetto al dato assestato 2016), il gettito IRES in 41.689 milioni (-4,9%), mentre quello IVA è indicato in 146.128 milioni (+3,5%).

Tabella 7 - Previsioni delle principali imposte

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	2016		2017		
	BIL.	ASS.	BLV	Manovra	Bilancio integrato
Entrate tributarie, di cui:	491.750	487.606	500.952	-7.836	493.116
Entrate ricorrenti:	487.656	482.090	498.327	-9.816	488.511
1 - Imposta sui redditi	189.356	189.307	192.271	805	193.076
2 - Imposta sul reddito delle società	44.190	43.815	40.115	1.574	41.689
3 - Imposte sostitutive	22.055	19.202	17.358	31	17.389
4 - Altre imposte dirette	7.919	7.952	8.707	0	8.707
5 - IVA	141.241	141.219	158.257	-12.129	146.128
6 - Registro, bollo e sostitutive	12.945	12.145	12.243	-51	12.192
7 - Accisa e imposta erariale oli minerali	26.529	26.671	26.873	-15	26.858

	2016		2017		
	BIL.	ASS.	BLV	Manovra	Bilancio integrato
8 - Accisa e imposta erariale su altri prodotti	8.565	7.258	8.003	-4,2	7.999
9 - Imposte sui generi di monopolio	10.893	10.960	11.055	0	11.055
10 - Lotto	7.200	8.000	7.951	0	7.951
11 - Imposte gravanti sui giochi	5.863	5.674	5.935	0	5.935
12 - Lotterie ed altri giochi	508	371	284	0	284
13 - Altre imposte indirette	10.391	9.516	9.275	-26	9.249

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.S. 2611 e Nota di variazioni)

2.2.1 Analisi delle spese finali

Per quanto riguarda le **spese finali**, la manovra determina un innalzamento del livello della spesa nel triennio 2017-2019, pur in presenza di un profilo leggermente discendente che porta, nel bilancio integrato, la spesa finale 2019 ad essere comunque più bassa della spesa 2017, seppure su livelli mediamente più alti di oltre 10 miliardi di euro rispetto ai dati del bilancio a legislazione vigente.

Quanto alla composizione delle spese rispetto a quanto previsto dalla legislazione vigente la crescita si osserva una crescita più pronunciate delle spese in conto capitale rispetto a quelle correnti.

Tabella 8 - Spese finali. Previsioni 2017-2019

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	2017				2018				2019			
	BLV	EFF. SEZ. II	EFF. SEZ. I	BIL INTEGR.	BLV	EFF. SEZ. II	EFF. SEZ. I	BIL INTEGR.	BLV	EFF. SEZ. II	EFF. SEZ. I	BIL INTEGR.
Spese finali	597.142	5.217	4.192	606.552	598.750	5.386	9.096	613.232	594.600	1.143	9.720	605.464
Spese correnti	559.597	4.385	1.475	565.457	558.873	3.740	3.873	566.487	557.099	3.335	3.876	564.310
Spese c/capitale	37.545	832	2.717	41.095	39.877	1.646	5.222	46.745	37.501	-2.192	5.844	41.153

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.S. 2611 – Tomo I) ed elaborazioni su dati RGS

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

Per l'esercizio finanziario 2017, gli effetti finanziari della **manovra** ammontano a circa **9,4 miliardi aggiuntivi** rispetto agli stanziamenti di competenza a legislazione vigente, di cui **4,2 miliardi** derivanti dagli effetti

della **sezione I** del disegno di legge di bilancio e **5,2 miliardi** dalle riprogrammazioni e rifinanziamenti determinati con la **sezione II**.

La manovra ha inciso sia sulle **spese correnti**, per un importo aggiuntivo di circa **5,9 miliardi** nel 2017 che sulle spese in **conto capitale**, con un incremento di **3,5 miliardi**.

Per quanto riguarda le **spese correnti**, nel bilancio integrato ammontano a 565,5 miliardi di euro per l'anno 2017, 566,5 miliardi per il 2018 e 564,3 miliardi per il 2019, con un **incremento** nel triennio rispetto alla legislazione vigente.

Quelle in **conto capitale**, dopo un significativo incremento tra il 2017 e il 2018 (da 41,09 miliardi di euro a circa 47 miliardi) tornano nel 2019 su di un livello sostanzialmente simile a quello registrato nel 2017 attestandosi a **41,15 miliardi**, a fronte di stanziamenti a legislazione vigente pari a 37,5 miliardi.

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

Tabella 9 - Spese finali per categorie*(dati di competenza, valori in milioni di euro)*

CATEGORIE	2016	2017			Var. Bil int. 2017/ ass. 2016
	ASS.	BLV	Manovra	Bilancio integrato	
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	90.043	88.214	1.703	89.917	-126
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.903	4.787	4	4.791	-112
CONSUMI INTERMEDI	11.950	11.976	11	11.987	37
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	257.554	257.810	2.166	259.976	2.422
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E IST. SOCIALI PRIVATE	13.957	13.746	623	14.369	412
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	6.548	6.657	27	6.684	136
TRASFERIMENTI ALL'ESTERO	1.395	1.404	197	1.601	206
RISORSE PROPRIE UE	19.100	17.800	0	17.800	-1.300
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	79.481	79.425	-138	79.287	-194
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	70.272	69.631	-10	69.621	-651
AMMORTAMENTI	990	1.021	0	1.021	31
ALTRE USCITE CORRENTI	8.705	7.124	1.280	8.404	-301
TOTALE SPESE CORRENTI	564.896	559.597	5.860	565.457	561
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	4.075	3.722	2.167	5.889	1.814
CONTRIBUTI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	16.964	16.368	1.145	17.513	549
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	10.319	9.573	-191	9.382	-937
CONTRIBUTI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E IST. SOCIALI PRIVATE	169	34	70	104	-65
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	491	453	15	468	-23
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	7.063	4.989	152	5.141	-1.922
ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	1.798	2.407	191	2.598	800
TOTALE SPESE CONTO CAPITALE	40.879	37.545	3.549	41.094	215
TOTALE SPESE FINALI	605.775	597.142	9.410	606.551	777

Fonte: ddl di bilancio 2017-2019 (A.S. 2611 – Tomo I) ed elaborazioni su dati RGS

2.3. Analisi delle spese finali per Missioni

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

Inoltre, molti dei programmi già presenti nella legge di bilancio per il 2016, pur mantenendo la stessa denominazione, hanno mutato di contenuto in seguito al riordino delle spese trasversalmente sostenute da ogni ministero e della più chiara evidenziazione delle principali filiere di intervento perseguite nell'ambito di ciascun programma, raggruppate nelle azioni²¹.

La tabella che segue mostra l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie delle missioni iscritte nel bilancio per il 2017 sia a legislazione vigente (BLV) che integrato (AC 4127-bis e AS 2611) a raffronto con gli stanziamenti previsti nel bilancio assestato 2016.

Tabella 10 - Spesa per missioni, confronto tra BLV 2017, Bilancio integrato 2017 (AC 4127-bis e AS 2611) e assestamento 2016

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	2016	Diff ass 2016/BLV 2017	2017				
	ASS. riclassificato*		BLV	A.C. 4127-bis Bilancio integrato	A.S. 2611		
					Eff. Sez II	Eff. Sez I	Bilancio integrato
1 - Organi costituzionali	2.743	-476	2.267	2.371	59	45	2.371
2 - Amm.ne gen.le territorio	571	0	571	571	0	0	571
3 - Relazioni autonomie territoriali	115.957	1.809	117.766	116.998	129	-946	116.948
4 - L'Italia in Europa e nel mondo	26.298	-621	25.677	26.078	172	234	26.083
5 - Difesa e sicurezza del territorio	20.297	-1.688	18.609	19.824	1.095	121	19.825
6 - Giustizia	8.172	48	8.220	8.207	-13	0	8.207
7 - Ordine pubblico e sicurezza	10.742	-476	10.266	10.247	-21	8	10.253
8 - Soccorso civile	5.088	-456	4.632	4.827	-4	210	4.838
9 - Agricoltura e pesca	937	-105	832	826	1	10	843
10 - Energia e fonti energetiche	242	-16	226	226	0	0	226
11 - Competitività e sviluppo imprese	19.760	-19	19.741	19.956	46	195	19.982
12 - Regolazione dei mercati	35	-19	16	16	0	0	16

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

	2016	Diff ass 2016/BLV 2017	2017				
	ASS. riclassificato*		BLV	A.C. 4127-bis	A.S. 2011		
				Bilancio integrato	Eff. Sez II	Eff. Sez I	Bilancio integrato
13 – Diritto alla mobilità	11.067	540	11.607	11.225	-383	25	11.249
14 – Infrastrutture pubbliche e logistica	5.873	-795	5.078	5.106	8	20	5.106
15 - Comunicazioni	611	86	697	744	48	-4,2	741
16 - Commercio internazionale	220	-59	161	270	109,5	1	272
17 - Ricerca ed innovazione	2.700	41	2.741	2.767	3	18	2.761
18 - Sviluppo sostenibile	1.448	-233	1.215	1.212	-3	3	1.215
19 - Casa e assetto urbanistico	466	-217	249	249	0	7	256
20 - Tutela della salute	1.020	15	1.035	2.029	-6	1.000	2.029
21 - Tutela beni culturali	2.030	-358	1.672	1.956	284	12	1.968
22 - Istruzione scolastica	45.598	-390	45.208	45.875	365	333	45.906
23 – Istruzione universitaria	7.859	-88	7.771	7.910	5	160	7.936
24 - Diritti sociali e famiglia	30.995	649	31.644	32.351	89	639	32.371
25 – Politiche previdenziali	91.518	1.528	93.046	93.729	-440	1.180	93.786
26 – Politiche per il lavoro	14.135	-4.564	9.571	9.845	-64	433	9.939
27 – Immigrazione	2.356	508	2.864	3.184	320	0	3.184
28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.754	85	2.839	3.489	650	0	3.489
29 – Politiche econ.fin. e di bilancio	88.793	-2.063	86.730	86.547	-185	87	86.632
30 - Giovani e sport	807	-34	773	786	13	1	787
31 – Turismo	46	0	46	46	0	0	46
32 – Servizi generali amministrativi	2.687	-31	2.656	2.542	-123	10	2.543
33 - Fondi da ripartire	8.584	156	8.740	12.657	3.115	393	12.247
34- Debito pubblico	288.838	37.634	326.472	326.420	-52	0	326.420
SPESE COMPLESSIVE	821.247	30.391	851.638	861.091	5.217	4.193	861.047

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

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

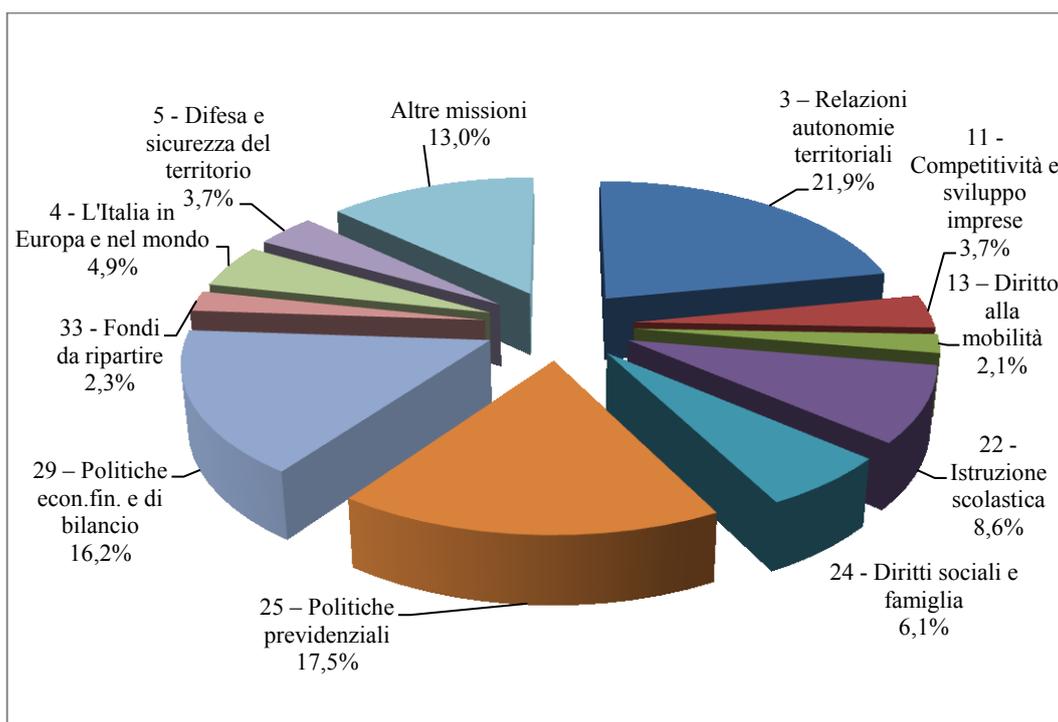
In termini di composizione del bilancio si evidenzia come la sola missione “Debito pubblico” assorba quasi il 40% della spesa statale.

Al netto di tale missione, i 3/4 della spesa complessiva dello Stato, calcolata al netto della missione “debito pubblico”, è allocata su 6 missioni, in ordine decrescente "3 – Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", "25 – Politiche previdenziali", "29 – Politiche economico-

finanziarie e di bilancio", "22 - Istruzione scolastica", "24 - Diritti sociali e famiglia" e "4 - L'Italia in Europa e nel mondo".

Il grafico che segue mostra l'incidenza percentuale degli stanziamenti per missione nel disegno di legge di bilancio integrato per il 2017 (AS 2611).

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



* Non è stata considerata la Missione Debito pubblico.

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

Fonte: elaborazione su dati RGS

Confronto tra legislazione vigente 2017 e assestato 2016

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

- missione 1 "Organi costituzionali" (-500 milioni sono dovuti al venir meno delle risorse allocate solo per l'anno 2016 per il programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei comuni

capoluogo di provincia attuato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri);

- missione 5 “Difesa e sicurezza del territorio” (-1,7 miliardi derivanti soprattutto da interventi che hanno ricevuto risorse per un solo anno, come la partecipazione italiana alle missioni internazionali, o erano temporanei e limitati all’anno 2016, come gli interventi straordinari per la difesa e la sicurezza nazionale in relazione alla minaccia terroristica, per la prevenzione e il contrasto alla criminalità, nonché il bonus di 80 euro per le forze dell’ordine);
- missione 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica” (- 796 milioni).

I programmi maggiormente interessati dai decrementi sono il 14.8 Opere pubbliche e infrastrutture, nell’ambito del quale vengono rimodulate nel tempo risorse per l’edilizia sanitaria e il 14.10 “Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamità”, per effetto della conclusione di uno degli interventi di finanziamento per la realizzazione del sistema MO.S.E. di Venezia;

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

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

- missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” (-1,8 miliardi dovuti alla rideterminazione del profilo pluriennale del fabbisogno del fondo sanitario nazionale come previsto con la legge

di stabilità 2016 e dall'incremento del fondo di solidarietà comunale. Gli aumenti sono parzialmente compensati dalla riduzione dei trasferimenti correnti alle Regioni, in particolare: viene meno il contributo di 1,9 miliardi in favore delle regioni a statuto ordinario finalizzato alla riduzione del proprio debito, previsto solo per l'anno 2016);

- missione 13 “Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto” (per stanziamenti destinati a Ferrovie dello Stato Spa per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie);
- missione 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti” (per le maggiori risorse stanziare per il funzionamento delle commissioni per il riconoscimento del diritto di asilo e per l'accoglienza dei migranti).

Effetti delle Sezioni I e II AS 2611 sulle missioni del bilancio integrato

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

Per il 2017, gli effetti della **manovra** sulle spese complessive ammontano a circa 9,4 miliardi di euro, attribuibili per 4,2 miliardi agli effetti finanziari dell'articolato della Sezione I, e per 5,2 miliardi alla Sezione II del disegno di legge di bilancio.

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

- missione 3 “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, con +129 milioni da Sezione II e -946 milioni da Sezione I (dovuti in prevalenza alla riduzione del programma 3.6 “Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria” nello stato di previsione del MEF);
- missione 4: “L'Italia in Europa e nel mondo”, con un +172 milioni da Sezione II (sullo stato di previsione del MEF il programma 4.10 “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE” risulta rifinanziato di 50 milioni, e il programma 4.11 “Politica economica e finanziaria in ambito internazionale” di 137 milioni) e un +234 da Sezione I (di cui 200 sul programma 4.8 “Italiani nel mondo e politiche migratorie” e 20 sul programma 4.9 “Promozione del sistema Paese” sullo stato di previsione del MAECI);
- missione 5 “Difesa e sicurezza del territorio”, con 1,1 miliardi di rifinanziamento da Sezione II (di cui 900 milioni sul programma 5.8 “Missioni internazionali” nello stato di previsione del MEF) e +121

da Sezione I (rinvenibili, nello stato di previsione del Ministero della difesa, sui programmi 5.2 “Approntamento e impiego delle forze terrestri”, che aumenta di 86 milioni, e 5.6 “Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari”, che aumenta di 33, 5 milioni per effetto della prima sezione);

- missione 8 “Soccorso civile”, con +210 milioni da Sezione I sul capitolo 8.4 “Interventi per pubbliche calamità” dello stato di previsione del MEF;
- missione 11 “Competitività e sviluppo delle imprese”, con +46 milioni da Sezione II (dovuti al rifinanziamento del programma 11.5 “Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d’impresa e movimento cooperativo” sullo stato di previsione del MISE) e +195 milioni da Sezione I (di cui 148 attribuibili al programma 11.7 “Incentivazione del sistema produttivo” sempre sullo stato di previsione del MISE);
- missione 13 “Diritto alla mobilità”, con -383 milioni da Sezione II (di cui un definanziamento di 375 milioni nello stato di previsione del MEF sul programma 13.8 “Sostegno allo sviluppo del trasporto”) e + 25 da Sezione I;
- missione 20 “Tutela della salute”, con un miliardo derivante dalla Sezione I sul programma 20.3 “Programmazione del SSN per l’erogazione dei Livelli essenziali di assistenza” dello stato di previsione del Ministero della salute;
- missione 21 “Tutela dei beni culturali”, con un rifinanziamento di 284 milioni da Sezione II sul programma 21.15 “Tutela del patrimonio culturale” dello stato di previsione del MIBACT;
- missione 22 “Istruzione scolastica”, con + 365 milioni da Sezione II (di cui 290 milioni di rifinanziamento al programma 22.1 “programmazione e coordinamento dell’istruzione scolastica” e 70 milioni al programma 22.17 “Istruzione del primo ciclo” sullo stato di previsione del MIUR) e + 333 milioni da Sezione I (di cui si segnalano 140 sul programma 22.1 “programmazione e coordinamento dell’istruzione scolastica”, 37 milioni sul programma 22.9 “Istituzioni scolastiche non statali”, 79 milioni sul programma 22.17 “Istruzione del primo ciclo” e 51 milioni sul programma 22.18 “Istruzione del secondo ciclo” nello stato di previsione del MIUR) ;
- missione 24 “Diritti sociali e famiglia”, con + 639 milioni da Sezione I, in prevalenza rinvenibili sul programma 24.12 “Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva” dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

- missione 25 “Politiche previdenziali”, con -440 milioni da Sezione II (corrispondenti al definanziamento sul programma 25.3”previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali” dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) e +1.180 da Sezione I (di cui oltre un miliardo sempre sul programma 25.3 ”previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali” dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali);
- missione 26 “Politiche per il lavoro”, con +433 milioni da Sezione I sul programma 26.6 “Politiche passive del lavoro e incentivi all’occupazione” dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e -64 dalla sezione II;
- missione 27 “Immigrazione”, con un rifinanziamento di 320 milioni da Sezione II sul programma 27.2 “Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose” dello stato di previsione del ministero dell’interno;
- missione 28 “Sviluppo e riequilibrio territoriale”, con un rifinanziamento di 650 milioni in Sezione II sul programma 28.4 “Sostegno alle politiche nazionali e comunitarie rivolte a promuovere la crescita ed il superamento degli squilibri socio-economici territoriali” nello stato di previsione del MEF.

2.4. Analisi delle spese finali per Ministero

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

Tabella 11 - Analisi delle spese finali per Ministero

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	2016	2017				
	ASSESTATO	BLV	MODIFICHE SEZ. II	DDL BILANCIO SEZ. II	EFFETTI SEZ. I	BILANCIO INTEGRATO
ECONOMIA E FINANZE	354.482	346.967	4.567	351.534	-46	351.488
Spese correnti	332.254	325.707	4.038	329.745	-2.547	327.198
Spese in c/capitale	22.228	21.260	529	21.789	2.501	24.289
SVILUPPO ECONOMICO	5.283	4.061	68	4.131	149	4.279
Spese correnti	628	505	-46	459	-	459
Spese in c/capitale	4.655	3.557	115	3.672	149	3.821
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	118.215	121.743	-456	121.288	2.150	123.437

	2016	2017				
	ASSESTATO	BLV	MODIFICHE SEZ. II	DDL BILANCIO SEZ. II	EFFETTI SEZ. I	BILANCIO INTEGRATO
Spese correnti	118.205	121.714	-456	121.258	2.150	123.407
Spese in c/capitale	10	30	-	30	-	30
GIUSTIZIA	7.916	7.947	-15	7.932	-	7.932
Spese correnti	7.803	7.823	-11	7.813	-	7.813
Spese in c/capitale	113	124	-5	119	-	119
AFFARI ESTERI	2.393	2.403	-15	2.387	224	2.612
Spese correnti	2.367	2.393	-15	2.378	224	2.603
Spese in c/capitale	25	9	-	9	-	9
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	55.482	55.307	363	55.679	500	56.179
Spese correnti	53.124	52.895	381	53.277	483	53.760
Spese in c/capitale	2.357	2.412	-10	2.402	17	2.419
INTERNO	22.144	20.715	293	21.008	26	21.034
Spese correnti	21.305	20.174	293	20.467	20	20.487
Spese in c/capitale	839	541	-	541	6	547
AMBIENTE	821	642	-4	638	3	641
Spese correnti	397	335	-4	331	-	331
Spese in c/capitale	424	306	-	306	3	309
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	14.103	13.366	1	13.367	42	13.409
Spese correnti	6.953	6.849	-4	6.845	-	6.845
Spese in c/capitale	7.151	6.517	5	6.522	42	6.564
DIFESA	20.297	20.021	127	20.148	122	20.269
Spese correnti	17.943	17.972	-68	17.904	122	18.026
Spese in c/capitale	2.354	2.049	195	2.244	-	2.244
POLITICHE AGRICOLE	1.271	854	1	855	10	865
Spese correnti	955	574	-2	572	10	582
Spese in c/capitale	316	280	3	283	-	283
BENI E ATTIVITÀ CULTURALI E TURISMO	2.113	1.777	285	2.062	12	2.074
Spese correnti	1.720	1.331	285	1.615	12	1.628
Spese in c/capitale	393	446	-	446	-	446
SALUTE	1.256	1.337	-6	1.331	1.001	2.332
Spese correnti	1.242	1.324	-6	1.318	1.001	2.319
Spese in c/capitale	14	13	-	13	-	13
SPESE FINALI	605.775	597.142	5.217	602.359	4.192	606.552
Spese correnti	564.896	559.597	4.385	563.982	1.475	565.457
Spese in c/capitale	40.879	37.545	832	38.377	2.717	41.095

Fonte: dati RGS; ddl di bilancio

Innanzitutto, a livello complessivo del bilancio dello Stato si evince, osservando le ultime righe della tabella, che degli oltre 5 miliardi di incremento delle spese finali attribuibili alla **Sezione II, l'84 per cento riguardano le spese correnti**, e il restante 16 per cento le spese in conto capitale; al contrario gli effetti della Sezione I insistono prevalentemente sulle spese in conto capitale. Infatti, degli oltre 4 miliardi di incremento delle spese finali derivanti dall'articolato della **Sezione I, il 65% agisce sulle spese in conto capitale** e solo il 35% sulle spese correnti.

Rispetto alle previsioni di spesa a legislazione vigente per il 2017, nel bilancio integrato le spese finali del bilancio dello Stato incrementano dell'1,6 per cento, e ad aumentare sono **soprattutto le spese in conto capitale (+9,5 per cento)**.

Le spese finali **aumentano per quasi tutti i Ministeri**, fatta eccezione per alcuni che scontano lievi riduzioni: il Ministero della Giustizia (-0,2 per cento), il Ministero dell'ambiente (-0,3 per cento).

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

Il **MIBACT** registra un incremento delle spese finali del **16,7 per cento**, in virtù di effetti positivi dovuti ai rifinanziamenti della Sezione II.

Il **Ministero degli affari esteri** vede un aumento delle proprie spese finali dell'**8,7 per cento**, in relazione soprattutto alle disposizioni della Sezione I.

Le spese del **Ministero dello sviluppo economico** aumentano del **5,4 per cento**, sia per rifinanziamenti della Sezione II che per l'effetto dell'articolato di prima sezione.

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

Con riferimento ai singoli stati di previsione della spesa, nella tabella seguente è illustrato il totale delle spese finali autorizzate per **ciascun Ministero**, come modificate a seguito dell'esame parlamentare e degli emendamenti approvati alla prima e alla seconda sezione.

Rispetto alle previsioni di spesa del disegno di legge presentato dal Governo, per il 2017, le spese finali aumentano in quasi tutti i Ministeri, fatta eccezione per alcuni (il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero dello sviluppo economico).

Tabella 11.a - Spese finali per Ministero

<i>Dati di competenza, valori in milioni di euro</i>	AC 4127 BILANCIO INTEGRATO 2017	AS 2611 BILANCIO INTEGRATO 2017
ECONOMIA E FINANZE	351.744	351.488
SVILUPPO ECONOMICO	4.344	4.279
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	123.284	123.437
GIUSTIZIA	7.932	7.932
AFFARI ESTERI	2.607	2.612
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	56.129	56.179
INTERNO	21.018	21.034
AMBIENTE	638	641
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	13.388	13.409
DIFESA	20.268	20.269
POLITICHE AGRICOLE	849	865
BENI E ATTIVITÀ CULTURALI E TURISMO	2.062	2.074
SALUTE	2.331	2.332
SPESE FINALI	606.595	606.552

2.5. Analisi delle modifiche apportate con la Sezione II (AS. 2611)

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

In sostanza, si è riservato alla sezione II del disegno di legge di bilancio la possibilità di apportare variazioni di autorizzazioni legislative di spesa, sia di parte corrente che a carattere pluriennale in conto capitale, con operazioni prima effettuate con le **tabelle C, D ed E della legge di stabilità**, ai sensi dell'ex articolo 11, comma 3, lettere d), e) ed f) della legge n. 196²².

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

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

Nel complesso, con la sezione II sono stati effettuati **rifinanziamenti** per **4,3 miliardi nel 2017**, poco più di 2,2 miliardi nel 2018 e 2,5 miliardi nel 2019 e **definanziamenti** per **3 miliardi nel 2017**, 1,8 miliardi nel 2018 e 1,3 nel 2019. Nei definanziamenti, si sottolinea, sono ricompresi anche gli effetti delle riduzioni che i singoli ministeri hanno apportate in relazione all'articolo 61, comma 1, del disegno di legge di bilancio (c.d. *spending review*), nella tabella seguente vengono dettagliati gli effetti sui saldi di tali misure.

	Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto P.A.		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019	2017	2018	2019
sezione I	21,7	23,9	29,9	21,7	23,9	29,9	21,7	23,9	29,9
sezione II	717,0	689,5	678,4	707,5	688,0	686,3	707,5	688,0	686,3
totale	738,7	713,4	708,3	729,2	711,9	716,2	729,2	711,9	716,2

Fonte: RT ddl di bilancio

Considerando anche l'importo delle **riprogrammazioni**, tutte riferibili alla parte in conto capitale, poco più di **160 milioni nel 2017**, poco meno di 175 milioni nel 2018 e 3,3 miliardi nel 2019, la manovra effettuata con la sezione II ha comportato maggiori spese per 1,4 miliardi nel 2017 e per 643 milioni nel 2018 e minori spese per poco meno di 2,1 miliardi nel 2019.

Più in dettaglio, i **rifinanziamenti** di autorizzazioni di spesa apportati con gli **emendamenti** alla **sezione II** sono stati pari a:

- 299,4 milioni di euro nell'anno 2017,
- 220,9 milioni di euro nell'anno 2018,
- 223,4 milioni di euro nell'anno 2019,
- 19,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020 fino al 2026 e
- 14,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2027.

Detti rifinanziamenti, sono stati in parte coperti mediante corrispondenti variazioni in diminuzione dei programmi di spesa iscritti nei vari stati di previsione interessati e in parte mediante utilizzo delle disponibilità esistenti negli accantonamenti iscritti nei fondi speciali 2017-2019, i cui effetti sono stati registrati nella sezione I.

Con riferimento ai **definanziamenti** apportati con gli **emendamenti** alla **sezione II**, sono stati pari a:

- 412,7 milioni di euro nell'anno 2017,
- 199,7 milioni di euro nell'anno 2018,
- 201,2 milioni di euro nell'anno 2019 e
- 0,3 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020.

In particolare, si segnala che si è data attuazione alla legge n. 198 del 2016 istituendo nello stato di previsione del MEF il Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione, nel quale sono confluite tutte le risorse iscritte in bilancio destinate all'editoria, (cfr. per maggior dettaglio il prospetto seguente).

stp	Missione	Programma	Azione	Cat. Economica	Cap	Denominazione	2017	2018	2019
MISE	Comunicazioni	Servizi di Comunicazione elettronica, di radiodiffusione e postali	Sostegno finanziario all'emittenza radio televisiva anche in ambito locale	Trasferimenti correnti a imprese	3125	Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione	67.871.017	66.347.210	66.312.178
MEF	Comunicazioni	Sostegno all'editoria	Sostegno per lo sviluppo dell'editoria	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	2183/1	Fondo occorrente per gli interventi dell'editoria	116.699.933	114.431.779	115.845.022
MEF	Comunicazioni	Sostegno all'editoria	Sostegno per lo sviluppo dell'editoria	Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	2183/4	Attività connesse alla diffusione di notizie italiane con servizi esteri	7.622.166	7.500.900	7.622.166
MEF	Comunicazioni	Sostegno all'editoria	Sostegno per lo sviluppo dell'editoria	Contributi agli investimenti ad imprese	7442	Fondo occorrente per gli investimenti del dipartimento	8.230.027	8.157.830	8.157.805
Totale							200.423.143	196.437.719	197.937.171

Fonte: RT A.S. 2611

Da ultimo, si fornisce un quadro complessivo sintetico delle **principali voci** di spesa oggetto di rifinanziamento, definanziamento o riprogrammazione, suddivise per Ministero.

Tabella 12 - Rifinanziamenti, definanziamenti, riprogrammazioni

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

RIFINANZIAMENTI	2017	2018	2019	2020 e ss
Economia e finanze				
Finanziamento del CONI (cap. 1896/MEF)	+5,4	+5,4	+5,4	a regime
Somme da corrispondere alla Presidenza del Consiglio dei ministri per le politiche delle pari opportunità (cap. 2108/MEF)	+39,6	0	0	0

RIFINANZIAMENTI	2017	2018	2019	2020 e ss
Finanziamento delle attività istituzionali del Comitato paralimpico nazionale (cap. 2132/MEF)	+9,9	+9,8	+9,8	a regime
Fondo per il recepimento della normativa europea (cap. 2815/MEF)	+50,0	0	0	0
Missioni internazionali (cap. 3006/MEF) - contabilizzazione effetti DL 145/2016, art. 4	+900,0	0	0	0
Fondo da ripartire per la sistemazione contabile delle partite iscritte al conto sospeso (cap. 3035/MEF)	+400,0	0	0	0
Fondo per interventi strutturali di politica economica (cap. 3075/MEF) - contabilizzazione effetti D.L. 193/2016	+4.340,0	+4.285,0	+3.270,0	0
Partecipazione italiana agli aumenti di capitale nelle banche multilaterali di sviluppo (cap. 7179/MEF)	+28,6	+7,3	+7,3	+4,6
Contributi in conto impianti a Ferrovie dello Stato spa per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (cap. 7122/MEF)	0	+400,0	0	0
Edilizia sanitaria pubblica (cap. 7464/MEF)	0	0	+69,0	+431,0
Forestali calabresi (cap. 7499/MEF)	+180,0	0	0	0
Credito d'imposta per l'adeguamento tecnologico delle apparecchiature utilizzate per le comunicazioni dei dati delle liquidazioni periodiche IVA (cap. 7787/MEF) - contabilizzazione effetti D.L. 193/2016, art. 4, co. 2)	0	+244,5	0	0
Fondo per lo sviluppo e la coesione (cap. 8000/MEF)	0	0	0	+10.962,0
Sviluppo economico				
Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione - TV locali (cap. 3125/MISE)	+20,0	+20,0	+20,0	a regime
Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese (cap. 7420/MISE)	0	+10,0	+15,0	+275,0
Interventi agevolativi per il settore aeronautico (cap. 7421/MISE)	0	0	0	+900,0
Fondo per la promozione del <i>made in Italy</i> (cap. 7482/MISE)	+110,0	0	0	0
Interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unita' navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative (cap. 7485/MISE)	0	0	0	+1.350,0
Somma da erogare a enti, istituti e altri organismi (cap. 2501/1/MISE)	+0,5	+1,5	+1,5	0

RIFINANZIAMENTI	2017	2018	2019	2020 e ss
Lavoro				
Contributo alle Regioni per il concorso alle spese di funzionamento dei centri per l'impiego (cap. 1232/LAVORO)	+220,0	0	0	0
Contributo statale alle spese di funzionamento e ai costi generali di struttura di Italia Lavoro s.p.a. (cap. 2234/LAVORO)	+10,0	+10,0	0	0
Fondo per le non autosufficienze (cap. 3538/LAVORO)	+50,0	+50,0	+50,0	a regime
Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale (cap. 3550/LAVORO)	0	+500,0	+500,0	a regime
Istruzione, università e ricerca				
Finanziamento "Buona scuola" (cap. 1285/MIUR)	+300,0	+400,0	+500,0	a regime
Somma da trasferire all'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca per il proprio funzionamento (cap. 1688/MIUR)	+3,0	+3,0	+3,0	a regime
Contributo a favore dei collegi universitari legalmente riconosciuti per lo svolgimento di attività culturale a carattere nazionale ed internazionale (cap. 1696/MIUR)	+1,5	+5,6	+8,4	0
Fondo da assegnare alle Regioni per fronteggiare le spese relative all'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali (cap. 2836/MIUR)	+70,0	0	0	0
Interno				
Spese per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari (cap. 2351/INTERNO)	+320,0	0	0	0
Beni e attività culturali e turismo				
Bonus cultura diciottenni (cap. 1430/MIBACT)	+290,0	0	0	0

DEFINANZIAMENTI	2017	2018	2019	2020 e ss
Economia e finanze				
Fondo per la riduzione della pressione fiscale (cap. 3833/MEF) <i>contabilizzazione effetti D.L. 193/2016</i>	-566,2	-565,1	-565,0	a regime
Contributi in conto impianti a Ferrovie dello Stato spa per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture ferroviarie (cap. 7122/MEF)	-375,0	0	0	0
Fondi editoria (cap. 3183 e 7442/MEF)	-8,2	-122,6	-124	-1.240
Sviluppo economico				
Fondo per il pluralismo e l'innovazione dell'informazione (cap. 3125/1/MISE)	-67,9	0	-66,3	-6.168,9

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

Fonte: Rielaborazione su dati ddl di bilancio 2017-2019 (A.S. 2611 –Tomo I, Allegato conoscitivo, pag. 347 e s.).

2.6. Rapporto annuale sulle spese fiscali (2016)

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

Il Rapporto premette che la definizione di spesa fiscale è oggetto di ampia discussione e le pratiche internazionali sono ancora molto diverse tra loro²³. Viene poi segnalato che il problema è distinguere, per ciascun tributo, gli elementi che hanno carattere costitutivo rispetto ad una struttura del tributo presa a riferimento (*benchmark*) da quelli che rappresentano invece una deroga rispetto alla norma.

Occorre quindi innanzitutto definire il *benchmark*, a riguardo il Rapporto illustra le tre principali metodologie, precisando che due definiscono il *benchmark* con riferimento alla struttura del tributo: 1. *benchmark teorico*

²³ L'OCSE definisce *tax expenditures* quelle misure che riducono o pospongono il gettito per uno specifico gruppo di contribuenti o un'attività economica rispetto a una regola di riferimento che rappresenta il benchmark. Come messo in evidenza "the main challenge in any analysis of tax expenditures is to identify this reference point or benchmark tax system against which to establish the nature and extent of any tax concession. In general, the benchmark tax system is set as the regular tax arrangements that apply to similar classes of taxpayers or types of activity".

(*normativo*), che identifica il sistema tributario di riferimento con un modello teorico e ideale di tassazione e 2. *benchmark legale* che identifica il riferimento con il sistema tributario vigente, mentre 3. il *benchmark della spesa equivalente*, guardando al lato della spesa, considera spese fiscali soltanto quelle che possono essere sostituite con un'equivalente misura di spesa (sussidio).

La scelta della Commissione è ricaduta sulla seconda metodologia²⁴ che identifica il sistema tributario di riferimento come quello vigente (*current tax law*).

In termini operativi viene stabilito se una disposizione di natura agevolativa, rappresenti una caratteristica strutturale del tributo, oppure rappresenti una deviazione dalla norma, in quest'ultimo caso la disposizione viene ritenuta una spesa fiscale²⁵.

È importante segnalare che la Commissione ha ritenuto che un impatto finanziario molto elevato e un'ampia platea di beneficiari siano considerati elementi di rilievo per escludere che possa trattarsi di un trattamento di natura particolare e la disposizione possa essere pertanto qualificata come spesa fiscale²⁶. Di seguito si elencano i principali casi di esclusione.

Nel campo dell'Irpef non sono state qualificate come spese fiscali: le detrazioni per spese di produzione del reddito né quelle per familiari a carico; le imposte sostitutive sui redditi da capitale

Nel campo dell'Ires non si sono considerate spese fiscali: le disposizioni sull'ACE e quelle sulla *participation exemption*.

Nel campo dell'Iva non si sono considerate spese fiscali: le aliquote ridotte (in quanto riconducibili ad una scelta di natura strutturale).

Nel campo previdenziale, sono state escluse: la deduzione dei contributi obbligatori.

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

Per ogni voce sono indicati:

²⁴ Ormai diffusamente adottata sul piano internazionale, in particolare da alcuni paesi dell'OCSE.

²⁵ Il Rapporto chiarisce che «La valutazione si è basata, da un lato, sull'esame di carattere sistematico del tributo, a partire dalle norme istitutive e della loro giustificazione da parte del legislatore (relazioni di accompagnamento e altri documenti ufficiali); dall'altra sulla considerazione della portata dimensionale della disposizione, sia sotto il profilo delle implicazioni finanziarie in termini di gettito, sia del numero dei soggetti destinatari del provvedimento».

²⁶ L'esame letterale della disposizione è anche utile per evidenziare l'intenzione del legislatore di concedere un trattamento particolare, in deroga alla struttura di base e alla natura del tributo, emerge con chiarezza dalla formulazione della norma.

- la norma di riferimento,
- la descrizione della misura,
- il tipo di tributo (Irpef, Ires, Iva, Irap, ecc.),
- il termine di vigenza,
- la natura della misura di agevolazione (esenzione, deduzione, detrazione di imposta, crediti di imposta, imposte sostitutive, rimborso di imposta, riduzioni di aliquota, differimento di imposta),
- gli effetti finanziari sul gettito (negli anni 2017, 2018 e 2019),
- il numero dei beneficiari (frequenze),
- l'importo pro-capite,
- i soggetti e le categorie dei beneficiari (persone fisiche, giuridiche, enti non commerciali, ecc.),
- se si tratta di spese fiscali in vigore da più di 5 anni.

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

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

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

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

Nell'ambito delle 444 spese fiscali vigenti è possibile poi enucleare:

- le spese fiscali in scadenza nel 2016 (24);
- le spese fiscali entrate in vigore nel 2015 (40);
- le spese fiscali introdotte nel primo semestre del 2016 (3).

Il Rapporto fornisce inoltre un'analisi delle **166** spese fiscali **relative ai tributi locali**.

Le tabelle seguenti forniscono **un'analisi delle spese fiscali in relazione agli effetti finanziari che determinano**. In particolare, le spese fiscali sono state distinte in "Non quantificabili"; "Di trascurabile entità"; con effetti "inferiori a 1 milione di euro" e con effetti "maggiori o uguali a 1 milione di euro".

Guardando al **complesso delle 444 spese fiscali** si evidenzia che poco meno della **metà** è riferibile a **spese i cui effetti non sono quantificabili**

(33%) o di "di **trascurabile** entità" (7%) o "**inferiori a 1 milione di euro**" (quasi il 9%).

Tabella 13 - Spese fiscali

	n.	%
Non quantificabili	146	32,9
Di trascurabile entità	31	7,0
< di 1 mln di euro	39	8,8
≥ di 1 mln di euro	228	51,4
Totale	444	100,0

Fonte: elaborazioni su A.C. 4127 Tab. 1 (Stato di previsione dell'entrata), pag. 1137

Note: in alcuni casi gli effetti finanziari riferiti a più tipologie di spese fiscali dalla natura omogenea vengono quantificati in maniera aggregata: righe 13-14, 29-30, 60-61, 171-180, 233-237, 395-396.

Guardando invece alle **spese fiscali in scadenza nel 2016**, il **70%** di esse si riferisce a forme di erosione fiscale con effetti finanziari "**Non quantificabili**" o "**Di trascurabile entità**".

Tabella 14 - Misure con scadenza 2016

	n.	%
Non quantificabili	1	4,2
Di trascurabile entità	16	66,7
< di 1 mln di euro	0	0,0
≥ di 1 mln di euro	7	29,2
Totale	24	100,0

Fonte: elaborazioni su A.C. 4127 Tab. 1 (Stato di previsione dell'entrata), pag. 1172

Per quanto riguarda invece le **Spese fiscali introdotte nell'anno 2015**, si registra che **oltre un terzo** delle misure approvate nel 2015 avevano **effetti finanziari di trascurabile entità** (14 misure su 40).

Tabella 15 - Spese fiscali introdotte nell'anno 2015

	n.	%
Non quantificabili	2	5,0
Di trascurabile entità	14	35,0
< di 1 mln di euro	2	5,0
≥ di 1 mln di euro	22	55,0
Totale	40	100,0

Fonte: elaborazioni su A.C. 4127 Tab. 1 (Stato di previsione dell'entrata), pag. 1176

Se si passa poi ad analizzare le misure di erosione fiscale **introdotte nel 2016**, sebbene di **ridotta entità** in termini assoluti (solamente **3**), la percentuale di misure di **trascurabile entità** rappresenta **i 2/3 del totale**.

Tabella 16 - Spese fiscali introdotte nel primo semestre dell'anno 2016

	n.	%
Non quantificabili	0	0,0
Di trascurabile entità	2	66,7
< di 1 mln di euro	0	0,0
≥ di 1 mln di euro	1	33,3
Totale	3	100,0

Fonte: elaborazioni su A.C. 4127 Tab. 1 (Stato di previsione dell'entrata), pag. 1181

Infine, con riferimento alle **spese fiscali** relative a **tributi locali** emerge una chiara difficoltà a definirne gli effetti finanziari come è evidente dall'elevato numero di **disposizioni (114)** per le quali **non è possibile** fornire una **quantificazione (quasi il 70% del totale)**, ciò è dovuto ad esempio all'assenza di modalità applicative dell'imposta, alla difficoltà nell'individuazione del bene oggetto del vantaggio fiscale, alla mancanza di informazioni. Complessivamente solamente un quarto del complesso delle spese fiscali ha effetti superiori al milione di euro.

Tabella 17 - Spese fiscali tributi locali

	n.	%
Non quantificabili	114	68,7
Di trascurabile entità	1	0,6
< di 1 mln di euro	7	4,2
≥ di 1 mln di euro	44	26,5
Totale	166	100,0

Fonte: elaborazioni su A.C. 4127 Tab. 1 (Stato di previsione dell'entrata per l'anno finanziario 2017 e per il triennio 2017-2019), pag. 1182

Note: la categoria "non quantificabile" comprende le seguenti fattispecie: non quantificabile, in assenza di modalità applicativa dell'imposta, in mancanza di informazioni, in assenza di modalità applicativa dell'imposta, in quanto non risulta possibile identificare la tipologia di bene interessato, in mancanza di dati, la norma cristallizza la normativa 2015 confermando il limite superiore dell'aliquota.

L'informativa sulle spese fiscali: un inquadramento normativo

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

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

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

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

Ove possibile e, comunque, per le spese fiscali per le quali sono trascorsi cinque anni dalla entrata in vigore, il rapporto effettua confronti tra le spese fiscali e i programmi di spesa destinati alle medesime finalità e analizza gli effetti micro-economici delle singole spese fiscali, comprese le ricadute sul contesto sociale (norma introdotta dall'articolo 1 del D.Lgs. n. 160 del 2015).

Il **rapporto** annuale sulle spese fiscali **sostituisce l'elenco** informativo sulle spese fiscali contenuto in precedenza nella nota integrativa allo stato di previsione dell'entrata, previsto dall'articolo 21, comma 11, lett. *a*), della legge n. 196 del 2009. L'articolo 1 del D.Lgs. n.160 del 2015 ha infatti abrogato la citata norma che prevedeva che la nota integrativa al bilancio di previsione indicasse gli effetti connessi alle disposizioni normative vigenti, con separata indicazione di quelle

introdotte nell'esercizio, recanti esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio, con l'indicazione della natura delle agevolazioni, dei soggetti e delle categorie dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti. In ottemperanza a tale disposizione a decorrere dal bilancio per il 2011 è stato predisposto un elenco delle “esenzioni o riduzioni del prelievo obbligatorio”.

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

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

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

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

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