

II | SEZIONE
Bilancio

dossier

10 dicembre 2018

LEGGE DI BILANCIO 2019

Schede di lettura

A.S. 981

Sezione II – Analisi del bilancio dello Stato



SERVIZIO STUDI

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

Dossier n. 78/4 Sezione II

SERVIZIO DEL BILANCIO

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



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Bilancio

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

Progetti di legge n. 58/4 Sezione II

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

INDICE

1. La disciplina contabile della sezione II	3
2. Analisi del Bilancio dello Stato per il 2019-2021	11
▪ 2.1. La formazione delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente.....	12
- 2.1.1 <i>Le rimodulazioni</i>	13
- 2.1.2 <i>Le previsioni a legislazione vigente</i>	17
▪ 2.2. Le previsioni del bilancio integrato in termini di competenza a seguito della manovra, come modificata dall'esame alla Camera	20
- 2.2.1 <i>Analisi delle entrate finali</i>	22
- 2.2.2 <i>Analisi delle spese finali</i>	26
▪ 2.3. Analisi della manovra effettuata con la Sezione II.....	30
▪ 2.4. Le spese finali dei Ministeri	38
▪ 2.5. Analisi delle spese complessive per Missioni	40
APPENDICE – Rapporto annuale sulle spese fiscali (2018)	45

1. LA DISCIPLINA CONTABILE DELLA SEZIONE II

La parte contabile della legge di bilancio, recata dalla Sezione II del provvedimento, contiene il bilancio a legislazione vigente e le variazioni non determinate da innovazioni normative.

Si ricorda, infatti, che a seguito della riforma operata nel 2016, la parte contabile del bilancio – che nella passata concezione del bilancio come legge meramente formale si limitava ad esporre i fattori legislativi di spesa senza poterli modificare¹ - contenuta nella Sezione II è venuta ad assumere un **contenuto sostanziale**, potendo incidere direttamente - attraverso rimodulazioni ovvero rifinanziamenti, definanziamenti o riprogrammazioni - sugli stanziamenti previsti a legislazione vigente, ed integrando nelle sue poste contabili gli effetti delle disposizioni della prima sezione².

L'articolo 21, comma 1-*sexies*, della legge n. 196/2009 stabilisce che le previsioni di entrata e di spesa contenute nella Sezione II:

- sono formate sulla base della **legislazione vigente**, la quale tiene conto dell'aggiornamento delle previsioni relative alle spese per oneri inderogabili e di fabbisogno e delle **rimodulazioni** che interessano anche i fattori legislativi³;
- evidenziano, per ciascuna unità di voto, gli effetti delle **variazioni** derivanti dalle disposizioni contenute nella **prima sezione**. In tal modo, la Sezione II fornisce, per ciascuna unità di voto, **previsioni c.d. "integrate"** riguardo alle scelte allocative contenute nei programmi di spesa, che costituiscono **l'unità di voto**.

La **presentazione alle Camere** del disegno di legge di bilancio è stabilita **entro il termine del 20 ottobre** di ogni anno (art. 7, L. n. 196).

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).

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

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

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

1. Le unità di voto parlamentare

In base alla disciplina contabile (art. 21, co. 7, L. 196), 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 è 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 verifica dei risultati raggiunti con la spesa pubblica. A tal fine, la riforma ha stabilito anche 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.

Per quanto concerne i contenuti **dell'unità di voto**, essa deve indicare:

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

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

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

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

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

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

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

2. La flessibilità degli stanziamenti di bilancio da fattore legislativo

Con la c.d. **flessibilità** di bilancio si è data la possibilità alle amministrazioni di incidere sulle dotazioni finanziarie di spesa relative ai **fattori legislativi** - anche in via **non compensativa**, purché **all'interno** di ciascuno **stato di previsione** - per poter modulare le risorse loro assegnate secondo le necessità connesse al raggiungimento degli obiettivi di spesa.

In particolare, l'articolo 23, comma 3, consente, con la Sezione II, in ciascuno stato di previsione, per motivate esigenze e nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica:

- a) la rimodulazione **in via compensativa** delle dotazioni finanziarie relative a fattori legislativi anche **tra missioni diverse**, fermo restando la preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti (c.d. rimodulazione **verticale**).
Rientrano nelle rimodulazioni compensative quelle effettuate sulle autorizzazioni **pluriennali di spesa in conto capitale** ai sensi di quanto previsto dall'articolo 30, comma 2, della legge n. 196 (**rimodulazione delle quote annuali** nel rispetto del vincolo finanziario complessivo ovvero **reiscrizione** nella competenza degli esercizi successivi delle somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio, *cfr. successivo Box*), nonché per **l'adeguamento** delle dotazioni di competenza e di cassa al **Cronoprogramma dei pagamenti** (c.d. rimodulazione **orizzontale**): si

tratta delle rimodulazioni che coinvolgono una singola autorizzazione di spesa e trovano compensazione nell'ambito del periodo pluriennale di riferimento;

- b) il **rifinanziamento, definanziamento e riprogrammazione** delle dotazioni finanziarie di spesa di parte corrente e in conto capitale previste a legislazione vigente relative ai fattori legislativi, per un periodo temporale anche pluriennale⁴.

È prevista esplicita **evidenza contabile** delle variazioni relative ai fattori legislativi di spesa, in **appositi allegati conoscitivi** ai singoli stati di previsione della spesa del bilancio, che vengono aggiornati all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento.

• **Rimodulazione delle leggi pluriennali di spesa in conto capitale**

In relazione alle **leggi pluriennali di spesa in conto capitale**, l'articolo 30 commi 1 e 2 della legge di contabilità (come da ultimo modificati dal D.Lgs. n. 116/2018, che ha completato la riforma della struttura del bilancio dello Stato in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge n. 196/2009) consente, con la Sezione II del disegno di legge di bilancio:

- a) la facoltà di **rimodulazione** delle **quote annuali** ai sensi dell'articolo 23, comma 1-ter, fermo restando l'ammontare complessivo autorizzato dalla legge, o, nel caso di spese a carattere permanente, di quelli autorizzati dalla legge nel triennio di riferimento del bilancio di previsione, in relazione a quanto previsto nel **piano finanziario dei pagamenti**, al fine di adeguare gli stanziamenti di competenza alla previsione degli effettivi pagamenti.

Le autorizzazioni in ordine alle quali è esercitabile tale facoltà sono soltanto quelle individuate con riferimento alle autorizzazioni di spesa pluriennali in conto capitale oggetto di monitoraggio e di rendicontazione ai fini dell'allegato alla Nota di aggiornamento al DEF;

- b) per le autorizzazioni di spesa in conto capitale a carattere **non permanente**, la facoltà della **reiscrizione** nella **competenza degli esercizi successivi** delle **somme non impegnate** alla chiusura dell'esercizio.

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

In apposito allegato al ddl di bilancio viene data esplicita evidenza delle rimodulazioni orizzontali proposte delle leggi pluriennali di spesa in conto

⁴ Tali variazioni erano fino alla riforma operate con le tabelle C, D ed E della legge di stabilità, e poi recepite nella legge di bilancio con Nota di variazioni, in quanto, investendo profili sostanziali, erano, in quanto tali, preclusi alla legge di bilancio, stante la sua natura di legge formale, mantenuta fino all'entrata in vigore della legge n. 163/2016. Tali variazioni, insieme alle innovazioni legislative introdotte con la Sezione I, compongono il complesso della manovra di finanza pubblica.

capitale e delle reiscrizioni nella competenza degli esercizi successivi delle somme stanziata e non impegnate risultanti dall'ultimo Rendiconto.

• *Cronoprogramma*

Il **comma 1-ter dell'articolo 23** della legge di contabilità (introdotto dall'art. 1, comma 1, del D.Lgs. n. 93/2016, attuativo della delega in materia di potenziamento del bilancio di cassa), entrato in vigore dal 1° gennaio 2017, stabilisce che, ai fini della predisposizione delle proposte da parte dei responsabili della gestione dei programmi, le **previsioni pluriennali** di competenza e di cassa iscritte nel bilancio dello Stato sono formulate mediante la predisposizione di un apposito **piano finanziario dei pagamenti** (detto Cronoprogramma), recante dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nel triennio, distinguendosi la quota della dotazione di cassa destinata al pagamento delle somme iscritte in conto residui da quella destinata al pagamento delle somme da iscrivere in conto competenza. È altresì stabilito che le dotazioni di competenza in ciascun anno si adeguino a tale piano, fermo restando l'ammontare complessivo degli stanziamenti autorizzati dalla normativa vigente.

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

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 ad alcuni esercizi;

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

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

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

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

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

Con il D.Lgs. n. 90/2016 sono state **introdotte** nel bilancio dello Stato le **azioni**, quali ulteriore articolazione dei programmi, volte a specificare ulteriormente la finalità della spesa. Al momento, esse rivestono carattere **meramente conoscitivo**, ad integrazione della classificazione per capitoli.

Le azioni sono rappresentate in un apposito **prospetto** dell'atto deliberativo, collocato dopo i quadri generali riassuntivi, che riporta, a scopo solo conoscitivo, il bilancio per Missione, Programma e Azione dello Stato nella sua interezza.

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

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

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

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

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

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

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

5. La struttura della Sezione II del bilancio di previsione

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

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

Ciascuno stato di previsione della spesa, riporta i seguenti **Allegati**:

- **Rimodulazioni** compensative di spese per fattori legislativi e per adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (art.23 c.3, lett.a);
- **Rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni** previste a legislazione vigente (art.23 c.3, lett.b);
- **Dettaglio** oneri inderogabili, fattore legislativo e adeguamento al fabbisogno (art. 21, c.4);
- **Reiscrizione somme non impegnate** (art. 30 c.2).

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

Ciascuno stato di previsione della spesa è inoltre corredato, nelle singole Tabelle allegate al ddl di bilancio, dei seguenti **elementi informativi**:

- la **nota integrativa**, che contiene gli elementi informativi riferiti alle entrate e alle spese, il contenuto di ciascun programma di spesa con riferimento alle azioni sottostanti, indicando per ciascuna azione le risorse finanziarie per il triennio con riguardo alle categorie economiche di spesa, i relativi riferimenti legislativi e i criteri di formulazione delle previsioni; il *piano degli obiettivi*, intesi come risultati che le amministrazioni intendono conseguire, e i relativi *indicatori di risultato* in termini di livello dei servizi e di interventi, con riferimento;
- per ogni programma, l'elenco delle unità elementari di bilancio e dei relativi stanziamenti;
- per ogni programma un riepilogo delle dotazioni secondo l'analisi economica e funzionale;
- il *budget* dei costi della relativa amministrazione.

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

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

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

L'articolo 21 dispone inoltre:

- la predisposizione della **nota di variazioni** in caso di variazioni apportate al disegno di legge di bilancio (I e II sezione) nel corso della discussione parlamentare;
- l'approvazione, con apposite norme, dei **fondi di riserva**, iscritti nell'ambito del MEF: Fondo di riserva per le spese obbligatorie, Fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale, Fondo di riserva per le spese impreviste e Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa;
- la fissazione, con apposita norma, **dell'importo massimo di emissione di titoli dello Stato**, in Italia e all'estero, al netto di quelli da rimborsare, in relazione alla indicazione del fabbisogno del settore statale;
- l'annessione agli stati di previsione della spesa dei singoli Ministeri, secondo le rispettive competenze, degli **elenchi degli enti cui lo Stato contribuisce** in via ordinaria.

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

2. ANALISI DEL BILANCIO DELLO STATO PER IL 2019-2021

Il disegno di legge del bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2019 e del bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (A.C.1334 e A.S. 981) è presentato nei **prospetti deliberativi per unità di voto** - in coerenza con le disposizioni della legge n. 196/2009, come modificata dalla legge n. 163 del 2016, dai decreti legislativi n. 90 e n. 93 del 2016 e dai successivi decreti correttivi n. 29 e n. 116 del 2018 - **integrando** le risorse disponibili in bilancio a **legislazione vigente con gli effetti delle modifiche proposte** dal medesimo disegno di legge di bilancio, al fine di dare evidenza contabile alla manovra complessivamente operata per effetto delle innovazioni normative della **Sezione I** e delle variazioni (finanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di entrate e di spese disposte da norme preesistenti) esercitabili con la **Sezione II**.

In particolare, i prospetti deliberativi della Sezione II riportano:

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

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

I prospetti deliberativi del disegno di legge di bilancio 2019-2021 sono impostati secondo la struttura contabile per **Missioni** e **Programmi**, finalizzata a privilegiare il contenuto funzionale della spesa, con **l'indicazione sotto ciascun Programma**, a titolo meramente conoscitivo, delle **azioni** che lo compongono. Le **azioni** sono anche rappresentate in un **apposito prospetto** dell'atto deliberativo, collocato dopo i quadri generali riassuntivi, che riporta, a scopo solo conoscitivo, il bilancio per Missione, Programma e Azione dell'intero bilancio dello Stato.

Nel complesso, il bilancio per il 2019 conferma la struttura dello scorso esercizio, con **34 missioni**, che rappresentano le funzioni principali della spesa pubblica e ne delineano gli obiettivi strategici, e **176 programmi di**

spesa, che costituiscono le **unità di voto parlamentare**, con l'affidamento di ciascun programma a un unico centro di responsabilità amministrativa⁵.

Le **azioni** sottostanti i programmi di spesa sono **713**, ovvero 574 al netto di quelle che rappresentano le spese per il personale del programma.

La Relazione illustrativa al disegno di legge (A.C. 1334) precisa che rispetto alla legge di bilancio 2018, il disegno di legge di bilancio 2019-2021 tiene conto del **riordino** delle attribuzioni **in materia di turismo** disposto con il D.L. 12 luglio 2018, n. 86, che trasferisce a partire dal 2019 le competenze sulle politiche del turismo e le relative funzioni precedentemente esercitate **dal Ministero dei beni e delle attività culturali** e del turismo (ora Ministero per i beni e le attività culturali) **al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali** (ora Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo).

2.1. La formazione delle dotazioni di bilancio a legislazione vigente

La relazione illustrativa al ddl di bilancio 2019 (A.C. 1334) sottolinea che la determinazione degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, presentata nei prospetti deliberativi, tiene conto degli interventi di contenimento della spesa operati negli esercizi precedenti e degli effetti dei provvedimenti disposti dal Governo nel corso del 2018.

Non sono compresi nella **legislazione vigente** gli **effetti del D.L. n. 119/2018** recante disposizioni urgenti in materia fiscale che concorrono, invece, alla manovra.

La Relazione precisa, altresì, che le previsioni tengono conto **dell'entrata in vigore dal 1° gennaio 2019** delle innovazioni introdotte dai decreti legislativi **correttivi** della legge di contabilità n. 196/2009, che hanno completato la riforma della struttura del bilancio dello Stato.

Le innovazioni riguardano, in particolare:

- il nuovo meccanismo di **registrazione** contabile degli **impegni di spesa**, di **accertamento potenziato dell'entrata** e del **cronoprogramma** in fase di **previsione**, volti a potenziare la fase di cassa del bilancio (*cf.* Riquadro II.1, pag. 25-27, A.C. 1334).
- - Secondo il nuovo meccanismo l'assunzione dell'impegno, e quindi la registrazione contabile, avviene non più nell'anno in cui è stata giuridicamente perfezionata l'obbligazione ma in quello in cui essa diviene esigibile, assicurando così una maggiore attenzione al momento in cui le risorse sono

⁵ I centri di responsabilità amministrativa corrispondono a unità organizzative di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del D.Lgs. 30 luglio 1999, n. 300. Secondo quanto stabilito all'articolo 21 della legge n. 196/2009, i programmi del bilancio costituiscono un criterio di riferimento per i processi di riorganizzazione dei Ministeri. Ciò al fine di garantire una migliore e più efficace gestione delle politiche e di prevenire duplicazioni.

effettivamente incassate ed erogate rispetto a quello in cui sorge l'obbligazione attiva o passiva. L'obiettivo è di rafforzare la previsione e gestione degli andamenti di finanza pubblica, con particolare riferimento al fabbisogno e al debito pubblico, come anche richiesto dall'evoluzione delle regole fiscali sovranazionali.

- il completamento del percorso di **soppressione** delle gestioni a **contabilità speciali** e la riformulazione dei principi contabili generali effettuata tramite il D.Lgs. correttivo n. 116 del 2018 (*cf.* Riquadro II.2, pag. 27-28, A.C. 1334).

Relativamente alle **misure** adottate nel **corso del 2018**, la Relazione illustrativa del disegno di legge evidenzia alcuni decreti legge i quali, pur non avendo determinato modifiche significative al saldo netto da finanziare, hanno comunque fornito, secondo il Governo, un effetto di ricomposizione della spesa nel triennio 2019-2021:

- misure in favore dei territori colpiti dal sisma Centro Italia (D.L. n. 55/2018);
- il D.L. 12 luglio 2018, n. 87 per la dignità dei lavoratori e delle imprese;
- il D.L. 28 settembre 2018, n. 109 per la città di Genova e la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti;
- il D.L. 4 ottobre 2018, n. 113 in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica.

2.1.1 Le rimodulazioni

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

Essa consente di rimodulare le dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi in senso "verticale" (ossia in via compensativa tra diversi fattori legislativi nell'ambito dello stesso esercizio) o in senso "orizzontale" (ossia tra esercizi finanziari a parità di risorse complessive dell'autorizzazione di spesa), anche per adeguare gli stanziamenti a quanto previsto nel piano dei pagamenti.

Laddove le rimodulazioni compensative riguardano dotazioni finanziarie riconducibili al **fattore legislativo**, la normativa ne prevede apposita evidenza contabile, oltre che nelle apposite colonne del bilancio da deliberare, in appositi **allegati** a ciascuno stato di previsione della spesa.

Si rileva che la flessibilità in formazione è stata **esercitata in misura più estesa** rispetto al passato, **ma in misura limitata** rispetto al totale della spesa potenzialmente interessata (pari a circa il **4% delle dotazioni finanziarie** previste per i fattori legislativi a legislazione vigente).

Le **rimodulazioni in senso "verticale"**, ossia variazioni compensative nell'anno tra spese predeterminate da leggi vigenti (fattori legislativi),

hanno determinato una riallocazione complessiva della spesa pari a **1,9 milioni** di euro nel **2019** che ha interessato principalmente il **Ministero dei beni culturali** (80% delle variazioni effettuate) per consentire il ripiano dei pignoramenti di alcuni conti di tesoreria a seguito di esecuzione di sentenze contro l'amministrazione e per spese di restauro.

Tabella 1 - Rimodulazioni compensative verticali di spese per fattori legislativi per Ministero (art. 23, co 3, lett. a)

(importi in milioni di euro)

	FLESSIBILITA' VERTICALE			
	2019	2020	2021	Totale rimodulazioni triennio
SVILUPPO ECONOMICO	0,04	-	-	0,04
LAVORO	0,02	0,02	0,02	0,06
INTERNO	0,4	0,2	0,2	0,7
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI		10,0		10,0
BENI CULTURALI	1,4			1,4
TOTALE RIMODULAZIONI VERTICALI	1,9	10,2	0,2	12,3

Fonte: A.C. 1334, Tomo I, pag. 31.

Le **rimodulazioni in senso "orizzontale"** ovvero tra esercizi finanziari diversi, hanno avuto un impatto più rilevante, soprattutto sugli stanziamenti in conto capitale per effetto degli adeguamenti al **cronoprogramma**. La rimodulazione pluriennale degli stanziamenti è stata di **2,2 miliardi** di euro che sono stati posticipati **dal 2019** agli esercizi finanziari successivi e, in particolare, al 2020 (+534 milioni) e al 2021 (+1,9 miliardi).

Una quota significativa delle rimodulazioni ha interessato il **Ministero delle infrastrutture** e dei trasporti che ha spostato in avanti circa **1,8 miliardi** di stanziamenti di competenza del Fondo per gli investimenti dell'**ANAS** dal 2019 agli anni 2020 e 2021, per l'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma).

Tabella 2 - Flessibilità orizzontale (inclusi adeguamenti al cronoprogramma e rimodulazioni di leggi pluriennali) (art. 23, co 3, lett. a, art. 30, co. 2)*(importi in milioni di euro)*

	FLESSIBILITA' ORIZZONTALE			
	2019	2020	2021	Anni successivi
ECONOMIA E FINANZE	56,7	-1.345,2	1.411,4	-122,9
SVILUPPO ECONOMICO	-41,4	56,5	155,4	-170,5
GIUSTIZIA	-10			10
INTERNO	-81,8	65,1		16,7
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	-1.885,7	1.728	157,7	
DIFESA	-169,6	79,9	206,9	-117,3
SALUTE	-50	-50	-16,7	116,7
TOTALE RIMODULAZIONI ORIZZONTALI	-2.181,7	534,3	1.914,7	-267,3

Fonte: A.C. 1334, Tomo I, pag. 31.

Le restanti rimodulazioni di tipo orizzontale, sono state effettuate:

- dal Ministero dell'economia e delle finanze, che ha rimodulato gli oneri derivanti dalla partecipazione dell'Italia a istituzioni finanziarie internazionali per la **cancellazione del debito dei paesi poveri** anticipando una quota di risorse finanziarie pari a circa 57 milioni nel 2019 e spostando risorse finanziarie per circa 1,4 miliardi di euro dal 2020 al 2021 in materia di edilizia sanitaria pubblica per adeguare le previsioni di spesa agli effettivi fabbisogni finanziari manifestati dalle regioni;
- dal Ministero dello sviluppo economico, che ha previsto un anticipo dei contributi relativi al **programma FREMM** al 2020 (58 milioni) e al 2021 (114 milioni) ed altri interventi minori;
- dal Ministero della giustizia, che ha rimodulato in avanti (oltre il triennio 2019-2021) 10 milioni di spese del 2019 relative alla progettazione, alla ristrutturazione, all'ampliamento ed alla **messa in sicurezza delle strutture giudiziarie** ubicate nelle regioni Campania, Puglia, Calabria e Sicilia;
- dal Ministero dell'interno, che ha operato un posticipo dal 2019 al 2020 di alcune spese prevalentemente in conto capitale riguardanti **caserme**, questure ed altre sedi demaniali nonché alcuni interventi in materia di **digitalizzazione** dei sistemi di controllo, telecomunicazione e gestione dei dispositivi strumentali di **soccorso in mobilità**;
- dal Ministero della difesa, che ha posticipato al 2020 e negli anni successivi interventi per spese di investimento nel settore della **difesa** per complessivi 170 milioni di euro;
- dal Ministero della salute, che ha rimodulato le spese di ricerca finalizzata in **campo biomedico e sanitario** nel triennio 2019-2021 per complessivi 120 milioni di euro.

Con il disegno di legge di bilancio per il 2019-2021, le amministrazioni centrali hanno altresì potuto esercitare la facoltà, con riferimento alle sole

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

Nel complesso, l'esercizio di questa nuova facoltà, esercitata soltanto da 6 Ministeri, ha prodotto **65,5 milioni** di euro di stanziamenti non impegnati in conto competenza 2018 che sono stati reiscritti per la maggior parte nella competenza dell'esercizio 2019.

Le autorizzazioni legislative per le quali è stata esercitata tale facoltà sono evidenziate in **apposito allegato** a ciascuno stato di previsione della spesa.

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

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

Con il Rendiconto 2017, il riaccertamento ha determinato l'eliminazione dei residui passivi perenti non più dovuti, mediante apposite scritture nel Conto del patrimonio, per un importo di **2.508 milioni** di euro (rispetto ai 5.266 milioni dello scorso esercizio). Tali somme potranno essere **reiscritte**, del tutto o in parte, con la **legge di bilancio 2019-2021** in appositi fondi da istituire negli stati di previsione dei Ministeri interessati.

Nel triennio 2019-2021 l'iscrizione di fondi in conseguenza del menzionato riaccertamento ha determinato un incremento degli stanziamenti a legislazione vigente pari a circa **250,2 milioni** di euro nel **2019**, 268,8 milioni nel 2020 e 225,3 milioni nel 2021, in linea con quanto già scontato nelle previsioni a legislazione vigente del Documento e di economia e finanza e relativa Nota di aggiornamento.

In ultima analisi, va ricordato che, ai sensi dell'articolo 23, comma 1-bis, della legge n. 196/2009, le Amministrazioni hanno proceduto, in sede di formazione del bilancio, ad iscrivere negli stati di previsione della spesa - e in quello di entrata - gli importi relativi a quote di **proventi che si prevede di incassare** nel medesimo esercizio quali entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività.

La procedura, cosiddetta "**stabilizzazione delle riassegnazioni**", rende disponibili già a inizio anno, gli stanziamenti corrispondenti a entrate finalizzate per legge i cui versamenti hanno assunto un carattere stabile e monitorabile nel tempo, favorendo l'operatività delle strutture e riducendo

il carico amministrativo delle variazioni di bilancio da adottare in corso d'esercizio.

Come lo scorso anno, la **stabilizzazione delle riassegnazioni** ha riguardato tutti i Ministeri, a eccezione del Ministero degli esteri e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per i quali i proventi riassegnabili non sono sufficientemente determinabili o presentano carattere di aleatorietà. Nel complesso, il disegno di legge di bilancio 2019-2021 include la stabilizzazione di proventi finalizzati per legge che si prevede di incassare, per un ammontare di circa **1.470 milioni in entrata** per ciascun anno e **1.424 milioni di euro in uscita** per il **2019**, come esposto nella tabella seguente:

Tabella 3 - Entrate riassegnabili stabilizzate in previsione di spesa 2019-2021

(importi in milioni di euro)

	IMPORTI STABILIZZATI		
	2019	2020	2021
ECONOMIA E FINANZE	1.096,7	1.096,7	1.096,7
SVILUPPO ECONOMICO	55,5	55,5	55,5
GIUSTIZIA	5,6	5,6	5,6
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	1,5	1,5	1,5
INTERNO	66,4	66,4	66,4
AMBIENTE	29,7	29,7	29,7
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	59,3	59,4	59,4
DIFESA	67,5	67,5	67,5
POLITICHE AGRICOLE	5,2	5,2	5,2
BENI CULTURALI	27,6	27,6	27,6
SALUTE	8,9	8,9	8,9
TOTALE	1.424	1.424	1.424

Fonte: A.C. 1334, Tomo I, pag. 34.

2.1.2 Le previsioni a legislazione vigente

Le previsioni di entrata e di spesa a **legislazione vigente** - comprensive delle **rimodulazioni** compensative delle dotazioni finanziarie relative ai fattori legislativi nonché all'adeguamento al piano finanziario dei pagamenti di cui si è detto al paragrafo precedente - evidenziano nell'A.C. 1334 i seguenti importi per gli anni 2019-2021:

Tabella 4 - Previsioni a legislazione vigente 2019-2021

(valori in milioni di euro)

	Ass, 2018	A.C. 1334					
		2019		2020		2021	
		Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa
Entrate finali	578.490	586.151	543.655	601.666	229.210	607.443	565.011
- di cui entrate tributarie	504.693	518.898	491.647	536.071	508.771	544.818	517.538
Spese finali	622.333	626.036	622.849	630.444	619.702	621.026	622.170
Saldo netto da finanziare	-43.843	-39.885	-119.194	-28.779	-84.267	-13.583	-65.892
Risparmio pubblico	3.701	4.861	-67.971	19.544	-40.215	22.690	-29.655
Ricorso al mercato	-268.103	-271.394	-350.703	-257.688	-313.177	-258.419	-310.728

Fonte: ddl di bilancio 2019-2021 (A.C. 1334 – Tomo I, pag. 24)

In termini di competenza, per il **2019**, a **legislazione vigente**, il **saldo netto da finanziare** - corrispondente alla differenza tra le entrate finali e le spese finali – presentava un **disavanzo di 39,9 miliardi** di euro, in **miglioramento** rispetto al dato assestato 2018, per circa 4 miliardi.

Nel **successivo biennio**, per effetto dell'incremento atteso delle entrate tributarie (che passano dai 504,7 miliardi del 2018 ai 544,8 miliardi nel 2021, grazie alla previsione favorevole del quadro macroeconomico di riferimento, nonché agli effetti dei provvedimenti legislativi approvati negli esercizi precedenti) si evidenziava un **ulteriore miglioramento** del saldo netto da finanziare, che si attesta a 28,8 miliardi nel 2020 e a 13,6 miliardi nel 2021.

Anche in termini di **cassa**, il saldo netto da finanziare, mostrava un **miglioramento** nel triennio 2019-2021, segnando un disavanzo di oltre 119,2 miliardi di euro nel 2019, di 84,3 miliardi nel 2020 e di 65,9 miliardi nel 2021.

La differenza rispetto al corrispondente saldo in termini di competenza dipende essenzialmente dal fisiologico scostamento tra i valori degli accertamenti di entrata e i corrispondenti incassi. Infatti, la differenza tra i due saldi, pari a circa 79,3 miliardi nel 2019, è attribuibile per circa 42,5 miliardi alle **entrate** finali, ed in particolare agli scostamenti tra degli accertamenti e degli incassi. Dal lato delle **spese** si registra una maggiore dotazione di cassa per circa 36,8 miliardi nelle spese finali. Una quota rilevante di questa differenza deriva dalle maggiori dotazioni di cassa per la compartecipazione IVA delle Regioni, ai fini del ripiano dei sospesi di Tesoreria (11,9 miliardi), dal Fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (6,5 miliardi) e da previsioni di cassa superiori nell'ambito della spesa in conto capitale per maggiori contributi a Regioni (1 miliardo) principalmente per l'edilizia scolastica e per maggiori investimenti fissi lordi (1,6 miliardi) per lo smaltimento dei relativi residui passivi.

Anche gli **altri saldi** evidenziavano a legislazione vigente un miglioramento nel triennio. In particolare, il **risparmio pubblico** (pari alla differenza tra entrate tributarie ed extra-tributarie e le spese correnti) mostra valori **positivi e crescenti**, con 4,8 miliardi nel 2019, 19,5 miliardi nel 2020 e 22,7 miliardi nel 2021. Il miglioramento atteso è spiegato – illustra la Relazione alla II Sezione dell’A.C. 1334 - dall’incremento previsto per le **entrate tributarie**.

Nel **confronto** con le previsioni assestate per il **2018**, infatti, le **entrate finali** attese a legislazione vigente per il 2019 presentavano una **variazione positiva di 7,6 miliardi**, determinata dall’incremento stimato per le **entrate tributarie** (+14,3 miliardi in termini di competenza) in parte compensato dalla riduzione delle entrate extra tributarie per circa 6,6 miliardi. Le entrate di natura tributaria, in particolare, mostravano a legislazione vigente un andamento in crescita nell’intero arco del triennio (circa 519 miliardi nel 2019, 536 miliardi nel 2020 e circa 545 miliardi nel 2021).

Dal lato della **spesa**, le previsioni per **spese finali** di competenza si attestavano a circa 626 miliardi nel 2019, con un incremento (+3,7 miliardi) rispetto alle previsioni assestate 2018. Esse risultavano in aumento per il 2020 (630,4 miliardi) per poi scendere a 621 miliardi nel 2021. Considerando le uscite correnti al netto degli interessi, esse erano previste in diminuzione nel triennio, pari a 501 miliardi nel 2019, a 497,3 miliardi nel 2020 e 494,6 miliardi nel 2021.

Si ricorda infine che sono **incluse nei saldi** del bilancio dello Stato le voci di entrata e di spesa relative alle **regolazioni contabili e debitorie**⁶. 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.

⁶ Con il termine “regolazione di bilancio” si intende un’operazione volta a far emergere contabilmente partite di entrata e/o di spesa che altrimenti non troverebbero rappresentazione in bilancio (nel rispetto dei principi dell’unità, dell’annualità, dell’integrità e dell’universalità del bilancio) o a depurare il bilancio di partite contabili che, sebbene registrate nell’esercizio, hanno già manifestato i propri effetti economici in anni precedenti. Nell’ambito delle regolazioni di bilancio è possibile distinguere le regolazioni contabili dalle regolazioni debitorie. Le regolazioni contabili sono delle partite di entrata e di spesa iscritte nel bilancio dello Stato con la finalità di dare rappresentazione a fenomeni finanziari che altrimenti non verrebbero considerati nella loro interezza. Per regolazione debitoria si intende l’iscrizione in bilancio di una partita contabile di spesa per il pagamento di operazioni che, in termini di competenza economica, hanno già prodotto i loro effetti in esercizi precedenti a quello in cui viene disposto lo stanziamento in bilancio. In genere, la mancata iscrizione della spesa nell’esercizio di competenza dipende dal fatto che per esso non si disponeva delle necessarie informazioni per poter essere correttamente stimata. Rientrano tra queste il ripiano dei disavanzi delle aziende sanitarie, gli accantonamenti al fondo globale per provvedere all’estinzione di debiti pregressi o ai pagamenti derivanti da sentenze di organi giurisdizionali nazionali e comunitari, ecc.

2.2. Le previsioni del bilancio integrato in termini di competenza a seguito della manovra, come modificata dall'esame alla Camera

A seguito della riforma della legge di contabilità, il bilancio dello Stato presenta le previsioni di entrata e di spesa **integrando** le risorse previste a **legislazione vigente** – illustrate nel paragrafo precedente - con gli **effetti** della **manovra** finanziaria, attuata dal Governo attraverso:

- le **innovazioni normative della Sezione I**;
- le **variazioni contabili della Sezione II**, effettuate mediante rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di leggi di spesa (*cfr. il paragrafo successivo, relativo all'Analisi della manovra effettuata con la Sezione II*).

Nell'ambito della **Sezione II sono contabilizzati** anche gli effetti del **D.L. n. 119/2018**, recante "Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria", che concorrono all'andamento dei saldi e al finanziamento degli interventi disposti con la manovra del ddl di bilancio in esame.

Il provvedimento di **manovra** fissa l'obiettivo di indebitamento netto nominale – come ricorda la Relazione illustrativa - ad un livello pari al **-2,4 per cento** del PIL nel 2019, al -2,1 per cento del PIL per il 2020 e a -1,8 per cento del PIL per il 2021.

In coerenza con tali obiettivi programmatici di deficit, il **saldo netto da finanziare** programmatico del bilancio dello Stato è determinato nel limite massimo di **-68,2 miliardi nel 2019**, -55,3 miliardi nel 2020 e -43,9 miliardi nel 2021, in termini di competenza.

Rispetto alla legislazione vigente, in termini di competenza, i provvedimenti della **manovra** (ddl di bilancio come risultante a **seguito dell'esame alla Camera** e decreto n. 119/2018) comportano un **peggioramento** del **saldo netto** da finanziare del bilancio dello Stato di quasi **28 miliardi nel 2019**, di 26,3 miliardi nel 2020 e di 30 miliardi nel 2021.

Ciò è dovuto al fatto che, per effetto delle disposizioni adottate, è attesa una **riduzione delle entrate finali rispetto alla legislazione vigente** nel triennio (di circa 8 miliardi nel 2019, di 6,8 miliardi nel 2020 e di circa 4 miliardi nel 2021).

Le **spese**, invece, sono previste in **aumento** rispetto all'andamento tendenziale **in tutto il triennio**: oltre 20 miliardi nel 2019, circa 19,4 miliardi nel 2020 e di 26,1 miliardi nel 2021.

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

Tabella 5 – Effetti della manovra

(valori in milioni di euro)

	2019			2020			2021		
	BLV	MANOVRA	BILANCIO INTEGRATO AS 981	BLV	MANOVRA	BILANCIO INTEGRATO AS 981	BLV	MANOVRA	BILANCIO INTEGRATO AS981
Entrate finali	586.151	-7.952	578.199	601.666	-6.821	594.845	607.443	-3.939	603.504
Spese finali	626.036	20.040	646.076	630.444	19.442	649.886	621.026	26.068	647.094
Saldo netto da finanziare	-39.885	-27.992	-67.877	-28.779	-26.263	-55.042	-13.583	-30.006	-43.589

Fonte: per i dati del BLV: ddl di bilancio 2019-2021 (A.C. 1334 – Tomo I, pag. 6 e pag. 24); per i dati del bilancio integrato: Nota di variazione (AC.1334/I).

Si sottolinea che rispetto alla manovra presentata dal Governo (A.C. 1334), nel corso dell'esame alla Camera sono stati approvati **emendamenti**, i cui effetti sono stati recepiti nel disegno di legge di bilancio con la **Nota di variazioni** (A.C. 1334/I).

Essi hanno determinato una **variazione** delle previsioni integrate delle **entrate** e delle **spese** del bilancio dello Stato rispetto al disegno di legge iniziale. Nel complesso si è trattato di **incrementi**, sia per le entrate che per le spese finali, di **modesta entità**, che non hanno modificato l'impatto complessivo del provvedimento.

In particolare, gli **emendamenti** approvati hanno determinato un **incremento** delle **entrate** di 239 milioni nel 2019 e di 54 milioni nel 2021, con una riduzione di 69 milioni per il 2020, per la gran parte derivante dall'effetto delle nuove disposizioni introdotte in materia di imposta sulle emissioni di diossido di carbonio delle nuove autovetture. L'esame alla Camera ha inoltre determinato un incremento anche delle **spese** per 237 milioni nel 2019 e di 48 milioni nel 2021, con una riduzione di 70 milioni nel 2020.

Per quanto riguarda i **saldi**, dalla **Nota di variazioni** risulta che il disegno di legge di bilancio, come modificato dagli emendamenti approvati dalla Camera, sia alla prima che alla seconda sezione, determina, in termini di competenza un miglioramento del **risparmio pubblico**, pari a circa 348 milioni per l'anno 2019. Per quanto riguarda il **saldo netto da finanziare**, dalla Nota di variazioni risulta che il disegno di legge di bilancio, come modificato dagli emendamenti approvati determina, per l'anno 2019 un miglioramento pari a circa **2 milioni** di euro.

La manovra nel complesso determina un andamento del **saldo netto da finanziare** che **migliora** nel **triennio**, passando da -67,9 miliardi del 2019 a -55 miliardi nel 2020 per arrivare a -43,6 miliardi nel 2021, in termini di competenza. Tale risultato deriva principalmente dal progressivo

incremento nel triennio delle entrate finali che, integrate con gli effetti finanziari della manovra, passano dai 578,2 miliardi del 2019 ai 594,8 miliardi nel 2020, per arrivare a 603,5 miliardi nel 2021.

Va tuttavia segnalato che tale incremento delle entrate nel triennio è in realtà interamente riconducibile all'evoluzione prevista a legislazione vigente, visto che la manovra determina al contrario, per ciascun anno del triennio, una contrazione delle entrate.

Le **spese finali** nel bilancio integrato presentano, nel triennio di riferimento, un **andamento altalenante**, aumentando dai 646,1 miliardi del 2019 ai 649,9 miliardi del 2020, per poi scendere a 647,1 miliardi nel 2021.

Nella Tavola seguente sono espone le **previsioni "integrate"** del disegno di legge di bilancio per il 2019 e per il biennio successivo, come risultanti a **seguito dell'esame alla Camera (A.S. 981)**, poste a raffronto, in termini di **competenza**, con le previsioni iniziali e quelle assestate del bilancio per il 2018.

Tabella 6 - Previsioni entrate e spese finali integrate 2019-2021 (A.S. 981)

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	BILANCIO 2018	ASSESTATO EMENDATO 2018	BILANCIO INTEGRATO 2019	DIFF. BIL 2019/ BIL 2018	BILANCIO INTEGRATO 2020	BILANCIO INTEGRATO 2021
Tributarie	508.312	504.693	512.795	8.102	531.745	540.879
Extratributarie	68.637	71.509	63.145	-8.364	60.849	60.367
Entrate per alienazione e ammort. beni patrimoniali	2.513	2.288	2.259	-29	2.251	2.258
Entrate finali	579.462	578.490	578.199	-291	594.844	603.504
Spese correnti	575.507	572.501	593.536	21.035	597.011	597.987
- Interessi	78.491	75.324	78.898	3.574	82.5554	87.876
- Spese correnti netto interessi	497.016	497.177	514.638	17.461	514.457	510.111
Spese conto capitale	49.048	49.832	52.540	2.708	52.875	49.107
Spese finali	624.554	622.333	646.076	23.743	649.886	647.094
Rimborso prestiti	227.816	224.260	231.508	7.248	228.909	244.836
Saldo netto da finanziare	-45.092	-43.843	-67.877	-24.034	-55.042	-43.589
Risparmio pubblico	1.443	3.701	-17.596	-21.297	-4.417	3.259
Ricorso al mercato	-272.908	-268.103	-299.385	-31.282	-283.951	-288.425

Fonte: rielaborazione dati ddl di bilancio 2019-2021 (A.S.981/1)

2.2.1 Analisi delle entrate finali

Per quanto riguarda le entrate – le cui previsioni sono state elaborate secondo i criteri indicati nella Nota integrativa allo Stato di previsione dell'entrata - la tabella seguente espone, per il triennio di riferimento, l'andamento delle **entrate finali**, disaggregate per titolo, a legislazione

vigente e nel bilancio integrato come risultante a **seguito dell'esame alla Camera (A.S. 981)**. Vengono riportati, per ogni anno del triennio, gli **effetti del decreto-legge fiscale** (n. 119 del 2018) e della **manovra** del disegno di legge di bilancio (effettuata in Sezione I).

Tabella 7 - Entrate finali. Previsioni 2019-2021 (A.S. 981)

(valori in milioni di euro)

	2019				2020				2021			
	BLV	DL 119	Eff. Sez. I	BIL integr.	BLV	DL 119	Eff. Sez. I	BIL integr.	BLV	DL 119	Eff. Sez. I	BIL integr.
ENTRATE TRIBUTARIE	518.989	428	-6.622	512.795	536.071	1.504	-5.829	531.745	544.818	2.053	-5.992	540.879
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	64.902	0	-1.757	63.145	63.344	0	-2.496	60.849	60.366	0	1	60.367
ENTRATE PER ALIENAZIONI ECC.	2.259	0	0	2.259	2.251	0	0	2.251	2.258	0	0	2.258
ENTRATE FINALI	586.151	428	-8.380	578.199	601.666	1.503	-8.325	594.844	607.443	2.053	-5.992	603.504

Fonte: per BLV e D.L. 119/2018 ddl di bilancio 2019-2021 (A.C. 1334 – Tomo I, pag. 14); per Effetti Sez. I e BIL integrato: Nota di variazioni (A.C. 1334/1).

Nel **bilancio a legislazione vigente**, in termini di competenza, le previsioni relative alle **entrate finali** del bilancio dello Stato ammontavano a circa 586,2 miliardi nel 2019, a 601,7 miliardi nel 2020 e a 607,4 miliardi nell'ultimo anno del triennio di previsione.

Rispetto al bilancio a legislazione vigente, i provvedimenti di **manovra** (ddl di bilancio come risultante a **seguito dell'esame alla Camera** e D.L. n. 119/2018) determinano cumulativamente, **per le entrate finali**, una **riduzione** per un importo pari a **circa 7,9 miliardi nel 2019**, di **6,8 miliardi nel 2020** e di circa **4 miliardi nel 2021**.

Le previsioni di competenza **integrate** delle entrate finali per il **2019** risultano, infatti, pari a **578,2 miliardi**, così ripartite:

- **512,8 miliardi** per le **entrate tributarie**,
- 63,1 miliardi per le entrate extra-tributarie,
- 2,3 miliardi per le entrate da alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti.

La **Sezione I**, come risultante a **seguito dell'esame alla Camera (A.S. 981)**, comporta **minori entrate**, sia tributarie che extratributarie, per tutto il triennio, di oltre **8,3 miliardi nel 2019** e 2020 e di circa 6 miliardi nel 2021.

Di contro, il **D.L. n. 119/2018** comporta **maggiori entrate tributarie** per tutto il triennio, in relazione soprattutto alle disposizioni che prevedono l'obbligo della **trasmissione telematica** dei corrispettivi all'agenzia delle entrate (da cui si stimano maggiori entrate, di competenza e di cassa, pari a 336 milioni di euro per il 2019, 1.356 milioni di euro per il 2020 e 1.912

milioni di euro per il 2021) e alla **definizione agevolata** dei processi verbali di constatazione e delle controversie tributarie (con effetti positivi di gettito in termini di competenza e cassa pari a 126 milioni per il 2019 e a 168 milioni in ciascuno degli anni 2020 e 2021). Per una descrizione più dettagliata delle misure del D.L. n. 119/2018 si rinvia alla scheda di lettura sullo stato di previsione dell'entrata.

Per quanto concerne le **entrate tributarie**, si segnalano in particolare le seguenti **disposizioni** del ddl di bilancio con **effetti negativi** sul gettito:

- **l'integrale sterilizzazione per il 2019** dell'aumento delle aliquote **IVA e delle accise sui carburanti** (che determina una perdita di gettito pari a circa 12.613 milioni nel medesimo esercizio) nonché la parziale sterilizzazione degli incrementi previsti per gli anni successivi, con effetti in termini di minori entrate per complessivi 5.646 milioni nel 2020 e per circa 4.150 milioni dal 2021;
- **la modifica del regime fiscale forfetario agevolato** introdotto dalla legge di stabilità 2015, che comporta una perdita di gettito attesa per 154 milioni nel 2019, 1.239 milioni nel 2020 e 873 milioni nel 2021;
- **la proroga delle detrazioni fiscali per le spese relative ad interventi di ristrutturazioni** edilizie, di riqualificazione energetica, per l'acquisto di mobili, nonché per interventi di sistemazione a verde con effetti finanziari positivi nel 2019 per circa 52 milioni, negativi per circa 507 milioni e 954 milioni rispettivamente nel 2020 e nel 2021;
- **la proroga e la rimodulazione dell'iper-ammortamento**, da cui si stimano minori entrate per 368 milioni nel 2020 e 728 milioni nel 2021;
- **la tassazione agevolata al 15%** sulla parte di reddito corrispondente agli utili investiti per **l'acquisto di beni materiali strumentali** nonché per l'incremento dell'occupazione a tempo determinato ed indeterminato, dalla quale sono stimati effetti negativi di gettito per circa 1.948 milioni nel 2020 e per 1.808 milioni nel 2021.

La diminuzione del gettito derivante dalle citate disposizioni è in parte contenuta da altre norme della prima sezione che comportano effetti positivi sul gettito. Tra queste, si segnala la disposizione, **introdotta nel corso dell'esame alla Camera**, che introduce, a decorrere dal 1° gennaio 2019 e fino al 31 dicembre 2021, **un'imposta** a carico di chiunque acquisti e immatricola in Itali, un **veicolo nuovo** di categoria M1, **parametrata al numero dei grammi di biossido di carbonio emessi** per chilometro eccedenti la soglia di 110 CO₂ g/km, che determina maggiori entrate per 300 milioni di euro nel 2019, 323 milioni nel 2020 e 313 milioni nel 2021.

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

- la ridefinizione delle modalità di realizzazione del **concorso al contenimento dei saldi di finanza pubblica da parte delle regioni a statuto ordinario**, che determinano minori versamenti in entrata, stimati in milioni 2.496 in ciascuno degli anni 2019 e 2020;
- nel 2019, il versamento all'entrata del bilancio dello Stato delle risorse, pari a 500 milioni, per la parziale dotazione del **Fondo di ristoro per i risparmiatori** danneggiati dalle recenti crisi bancarie.

Considerando le entrate per categorie economiche, la tabella che segue evidenzia come, con riferimento alle entrate tributarie, la variazione negativa rispetto alle previsioni a legislazione vigente per il 2019 sia dovuta in gran parte alle prospettive di diminuzione degli introiti connessi a tasse e imposte sugli affari (-11,3 miliardi), mitigate dalle previsioni di aumento del gettito per le imposte sul patrimonio e sul reddito (+4,5 miliardi circa), in entrambi i casi attribuibili ad interventi di Sezione I.

Tabella 8 - Entrate finali per categorie (A.S. 981)

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

CATEGORIE	2018 BIL.	2019				
		BLV	Manovra	Di cui: DL 119	Di cui: Sez I	Bilancio integrato SezI+SezII
I - Imposte sul patrimonio e sul reddito	264.345	265.701	4.594	76	4.518	270.296
II - Tasse e imposte sugli affari	183.818	192.242	-11.010	352	-11.362	181.232
III - Imposte sulla produzione, consumi e dogane	35.075	35.600	-151	0	-151	35.449
IV - Monopoli	10.777	10.938	133	0	133	11.071
V - Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	14.297	14.508	239	0	239	14.747
Totale entrate tributarie	508.312	518.989	-6.194	428	-6.622	512.795
VI - Proventi speciali	858	891	0	0	0	891
VII - Proventi dei servizi pubblici minori	27.709	23.209	711	0	711	23.920
VIII - Proventi dei beni dello Stato	264	263	0	0	0	263
IX - Prodotti netti di aziende autonome e utili di gestione	1.565	1.315	0	0	0	1.315
X - Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro	4.988	4.990	0	0	0	4.990
XI - Recuperi, rimborsi e contributi	30.452	31.193	-2.468	0	-2.468	28.725
XII - Partite che si compensano nella spesa	2.801	3.041	0	0	0	3.041
Totale entrate extratributarie	68.637	64.902	-1.757	0	-1.757	63.145
Totale alienazione ed ammortamento beni, ecc.	2.513	2.259	0	0	0	2.259
ENTRATE FINALI	579.462	586.151	-7.952	428	-8.380	578.199

Fonte: per il BLV e il D.L. n. 119/2018 ddl di bilancio 2019-2021 (A.C. 1334 – Tomo I, pag. 14 e Tomo II pag. 307-309); per Effetti Sez. I e BIL integrato: Nota di variazioni (A.C. 1334/1).

Analizzando le **principali imposte**, nel bilancio 2019 integrato con gli effetti della manovra, come risultante a **seguito dell'esame alla Camera (A.S. 981)**, il gettito IRPEF viene indicato in quasi 200 miliardi (+4,7 miliardi rispetto alle previsioni a legislazione vigente), il gettito IRES in 41 miliardi (+2,8 miliardi), mentre quello IVA è indicato in 156 miliardi (-12,5 miliardi, a causa dello sblocco delle clausole di salvaguardia).

Tabella 9 - Previsioni delle principali imposte (A.S. 981)

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

IMPOSTE	2018	2019				
	BIL	BLV	Manovra	Di cui: DL 119	Di cui: Sez I	Bilancio integrato SezI+SezII
Entrate tributarie, di cui:	508.312	518.989	-6.194	428	-6.622	512.795
Entrate ricorrenti:	505.879	516.914	-6.637	376	-7.013	510.278
1 - Imposta sui redditi	196.044	195.283	4.676	16	4.660	199.958
2 - Imposta sul reddito delle società	41.406	38.041	2.819	8	2.811	40.860
3 - Imposte sostitutive	14.935	16.844	5	0	5	16.849
4 - Altre imposte dirette	10.275	14.479	-3.349	0	-3.349	11.130
5 - IVA	160.849	168.087	-12.120	352	-12.472	155.967
6 - Registro, bollo e sostitutive	11.829	12.960	-22	0	-22	12.938
7 - Accisa e imposta erariale oli minerali	27.307	27.345	-141	0	-141	27.204
8 - Accisa e imposta erariale su altri prodotti	7.693	8.228	-10	0	-10	8.218
9 - Imposte sui generi di monopolio	10.776	10.937	133	0	133	11.070
10 - Lotto	7.547	7.575	0	0	0	7.575
11 - Imposte gravanti sui giochi	6.377	6.540	239	0	239	6.779
12 - Lotterie ed altri giochi	335	351	0	0	0	351
13 - Altre imposte indirette	10.506	10.246	1.132	0	1.132	11.378

Fonte: per il BLV e il D.L. n. 119/2018 ddl di bilancio 2019-2021 (A.C. 1334 – Tomo III, Stato di previsione dell'entrata, pagg. 5-8); per Effetti Sez. I e BIL integrato: Nota di variazioni (A.C. 1334/1).

2.2.2 Analisi delle spese finali

Per quanto riguarda le **spese finali**, esse presentano nel bilancio integrato per il triennio 2019-2021, come risultante a **seguito dell'esame alla Camera (A.S. 981)**, un andamento crescente nei primi anni (in aumento dai 646,1 miliardi del 2019 ai 649,9 miliardi nel 2020), con una riduzione a 647,7 miliardi nel 2021.

La tabella seguente presenta l'andamento nel triennio 2019-2021 delle spese correnti, in conto capitale e finali a legislazione vigente e a bilancio integrato, al fine di valutare gli effetti della manovra operata con le innovazioni legislative della **Sezione I**, con le variazioni della **Sezione II** e con il **D.L. n. 119/2018**.

Tabella 10 - Spese finali. Previsioni 2019-2021 (A.S. 981)*(dati di competenza, valori in milioni di euro)*

	2019					2020					2021				
	BLV	MANOVRA			BIL INTEGR. AS 981	BLV	MANOVRA			BIL INTEGR. AS 981	BLV	MANOVRA			BIL INTEGR. AS 981
		EFF. SEZ. II	DL 119	EFF. SEZ. I			EFF. SEZ. II	DL 119	EFF. SEZ. I			EFF. SEZ. II	DL 119	EFF. SEZ. I	
SPESE FINALI	626.036	557	428	19.055	646.076	630.444	-804	1.503	18.743	649.886	621.026	5.153	2.053	18.862	647.094
SPESE CORRENTI	579.031	202	391	13.912	593.536	579.871	1.747	1.308	14.085	597.011	582.495	2.323	0	13.169	597.987
SPESE C/CAPITALE	47.005	355	37	5.143	52.540	50.574	-2.552	195	4.658	52.875	38.531	2.830	2.053	5.693	49.107

Fonte: per BLV e D.L. 119/2018 ddl di bilancio 2019-2021 (A.C. 1334 – Tomo I, pag. 18 e pag. 314 (Allegato 3) e Tomo II pagg. 281-290); per effetti Sez. I e BIL integrato: Nota di variazioni (A.C. 1334/1).

Per l'esercizio finanziario **2019**, gli effetti finanziari della **manovra** determinano un aumento delle spese finali di **20 miliardi** rispetto agli stanziamenti di competenza a legislazione vigente, quasi **interamente attribuibili** (+19 miliardi) alla manovra di **Sezione I** del disegno di legge di bilancio.

L'impatto della manovra operata con le riprogrammazioni ed i rifinanziamenti/definanziamenti della **Sezione II** determina **maggiori spese** per **557 milioni** di euro nel 2019, che derivano da 2,6 miliardi di rifinanziamenti, a cui vanno sottratti 1,3 miliardi di definanziamenti e 790 milioni di riprogrammazioni. Tra i definanziamenti operati con la Sezione II sono ricomprese le misure di razionalizzazione della spesa (*spending review*) operate dai Ministeri. Infine, il **D.L. n. 119/2018** comporta maggiori spese finali per **428 milioni**.

Nel complesso, la manovra ha inciso, nel 2019, soprattutto sulle **spese correnti**, per un importo aggiuntivo di circa **14,5 miliardi**, ma anche sulle spese in **conto capitale**, con un incremento di **5,5 miliardi**.

Nel triennio, infatti, le **spese correnti** presentano un andamento crescente, partendo dai 593,5 miliardi di euro per l'anno 2019, a 597 miliardi per il 2020, per arrivare a 598 miliardi per il 2021. Quelle in **conto capitale**, dopo una lieve crescita nel biennio (52,5 miliardi nel 2019 e 52,9 miliardi nel 2020), scendono a 49,1 miliardi nel 2021.

Nell'ambito della **spesa corrente**, tra i **principali interventi** della **Sezione I** del ddl di bilancio vi rientrano quelli in materia di lavoro, previdenza e assistenza. In particolare, si prevede l'istituzione di un fondo finalizzato all'introduzione delle pensioni e del reddito di cittadinanza (**articolo 1, comma 138**), con una dotazione di 9 miliardi annui dal 2019, per circa 2,2 miliardi finanziata mediante riduzione del fondo per la lotta alla povertà. Un ulteriore fondo, con una dotazione di 6,7 miliardi nel 2019 e 7 miliardi a decorrere dal 2020, è destinato a finanziare l'introduzione di ulteriori modalità di pensionamento anticipato (**articolo 1, comma 139**). In

ambito sociale, si segnalano in **Sezione II** il rifinanziamento del Fondo per le non autosufficienze (per 100 milioni dal 2019), del Fondo per le politiche sociali (per 120 milioni dal 2019) e dell'assistenza agli alunni disabili (per 75 milioni dal 2019).

Nel settore del pubblico impiego, sono stanziati nuove risorse per i rinnovi contrattuali del triennio 2019-2021 del personale dipendente delle amministrazioni statali (**articolo 1, comma 226- 232**), con 0,7 miliardi nel 2019, 1 miliardo nel 2020 e 1,3 miliardi a decorrere dal 2021, e per le assunzioni di personale del settore statale (**articolo 1, comma 161**), con 130 milioni nel 2019, 320 milioni nel 2020 e 420 milioni nel 2021

Sono rifinanziate, in **Sezione II**, per il 2020, le missioni internazionali di pace (1,45 miliardi).

Sul versante della **spesa in conto capitale** si segnalano le risorse destinate al rilancio degli investimenti delle Amministrazioni centrali dello Stato (**articolo 1, comma 58**) e degli enti territoriali (**articolo 1, comma 64**), complessivamente, nel triennio 5,7 miliardi nel 2019, 6,4 miliardi nel 2020 e 4,9 miliardi nel 2021 (si sottolinea peraltro che il fondo di cui al comma 58 presenta risorse fino all'anno 2033 e quello del comma 64 ha risorse a regime). Una quota del fondo dedicato agli investimenti degli enti territoriali finanzia lo "sblocco" degli avanzi di amministrazione a favore delle spese di investimento e, per l'anno 2019 e 2020, l'azzeramento del concorso alla finanza pubblica delle regioni a statuto ordinario. In Sezione prima viene finanziato il Fondo per il ristoro dei risparmiatori che hanno subito un danno ingiusto a seguito dell'acquisto di strumenti finanziari emessi dalle banche sottoposte ad azione di risoluzione (**articolo 1, commi 256-268**), per 525 milioni in ciascun anno del triennio.

Altri interventi riguardano: il rifinanziamento in **Sezione II** del Fondo emergenze nazionali (60 milioni nel 2019 e 100 milioni dal 2020) e per la prevenzione del rischio sismico (50 milioni dal 2019), nonché del Fondo per lo sviluppo e la coesione (800 milioni annui dal 2019 al 2023).

Per quanto riguarda l'impatto della **manovra** effettuata con la **Sezione II** del ddl di bilancio, si evidenzia che, anche a seguito delle modifiche apportate nel corso **dell'esame alla Camera**, sono stati effettuati **rifinanziamenti** delle dotazioni di bilancio per **2,6 miliardi nel 2018**, 4,2 miliardi nel 2020 e 1,7 miliardi nel 2021, **definanziamenti** per **1,3 miliardi nel 2019** e 0,6 miliardi per ciascun anno nel biennio 2020-2021. Le riprogrammazioni incidono in senso negativo sulle spese per 0,8 miliardi nel 2019, 4,3 miliardi nel 2020 e in senso positivo nel 2021 per 4,1 miliardi. Tra i definanziamenti operati con la Sezione II sono ricomprese le **misure di razionalizzazione** della spesa (*spending review*), operate riducendo di oltre 0,4 miliardi la spesa corrente annua, e di oltre 0,2 miliardi la spesa annua in conto capitale.

Per una analisi dettagliata dei rifinanziamenti e definanziamenti disposti con la sezione II, si rinvia al successivo § 2.3.

La tavola che segue illustra, inoltre, le spese finali del bilancio dello Stato per il 2019, come risultante a seguito dell'esame alla Camera (A.S. 981), ripartite per categorie, secondo la classificazione economica, evidenziando gli effetti della manovra rispetto al dato a legislazione vigente.

Tabella 11 - Spese finali per categorie (A.S. 981)

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

CATEGORIE	2018	2019					Diff. Bil. 2019/ BLV 2019
	BIL	BLV	Effetti SEZ II + DL 119	BIL SEZ II	Effetti SEZ I	Bilancio integrato A.S. 981	
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	91.704	92.428	-4	92.424	1.015	93.440	1.706
CONSUMI INTERMEDI	12.718	12.835	-70	12.765	77	12.842	88
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.848	4.977	1	4.978	5	4.982	132
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AP	263.182	262.521	63	262.584	-421	262.163	-1.046
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISP	17.133	17.898	-6	17.892	-2.655	15.238	-1.859
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	8.357	10.010	33	10.043	146	10.189	1.799
TRASFERIMENTI ALL'ESTERO	1.442	1.596	6	1.602	-35	1.567	119
RISORSE PROPRIE CEE	17.850	18.350	-15	18.335	0	18.335	485
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	78.491	78.890	-7	78.883	15	78.898	406
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	71.536	71.504	-24	71.480	50	71.530	-6
AMMORTAMENTI	1.105	1.105	0	1.105	0	1.105	0
ALTRE USCITE CORRENTI	7.142	6.916	615	7.531	15.715	23.246	16.311
TOTALE SPESE CORRENTI	575.507	579.031	592	579.623	13.912	593.536	18.138
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	5.089	5.278	28	5.306	-52	5.254	138
CONTRIBUTI INVESTIMENTI AD AP	21.531	18.407	1.160	19.567	685	20.252	-1.473
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE	12.861	12.117	-1.788	10.329	278	10.607	-2.542
CONTRIBUTI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISP	84	250	0	250	5	255	171
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	485	465	0	465	0	465	-20
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	5.810	8.367	-8	8.359	4.097	12.456	6.808
ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	3.188	2.121	1.000	3.121	130	3.251	63
TOTALE SPESE CONTO CAPITALE	49.048	47.005	392	47.397	5.143	52.540	3.146
TOTALE SPESE FINALI	624.554	626.036	984	627.020	19.055	646.076	21.285

Fonte: per BLV e D.L. 119/2018 ddl di bilancio 2019-2021 (A.C. 1334 – Tomo I, pag. 18 e Tomo II pag. 298, 302, 306); per effetti Sez. I e BIL integrato: Nota di variazioni (A.C. 1334/1).

2.3. Analisi della manovra effettuata con la Sezione II

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

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

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

Alle autorizzazioni legislative di spesa che vengono modificate con la Sezione II è data evidenza contabile in **appositi allegati** al disegno di legge di bilancio, in **ciascun stato di previsione dei Ministeri**, per ciascun programma, con i corrispondenti importi, nonché riepilogate nell'apposito **allegato conoscitivo alla Relazione tecnica**, ai sensi dell'art. 21, comma 12-ter, della legge n. 196/2009 (Tomo I, pag. 315, A.C. 1334).

Nel complesso - come già accennato nel paragrafo precedente - con la Sezione II, anche a seguito delle **modifiche** apportate nel corso dell'esame alla **Camera**, sono stati effettuati:

- **rifinanziamenti** per complessivi **2.611 milioni nel 2019**, 4.194 milioni nel 2019, 1.674 milioni nel 2020 a 32.581 miliardi per il 2022 e annualità successive;
- **definanziamenti** per circa **1.264 milioni per il 2019** (di cui 658 milioni per *spending review*), a 648 milioni per il 2020 e a 611 milioni per il 2021.

Nei definanziamenti sono ricompresi i **risparmi di spesa** (c.d. *spending review*) della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei **Ministeri**, quale contributo delle Amministrazioni centrali al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica.

- le **riprogrammazioni** delle autorizzazioni pluriennali di spesa (che riguardano in tutto solo quattro disposizioni normative, di cui due relative alle Ferrovie dello Stato), determinando una riduzione di 790 milioni nel 2019 e di 4.350 milioni nel 2020, che sono state posticipate agli anni successivi, con conseguente incremento di 4.090 milioni nel 2021 e di 1.050 milioni nel 2022 e anni seguenti.

L'impatto delle **variazioni** apportate con la **Sezione II** determina **maggiori spese** per circa **557 milioni nel 2019**, **minori spese** per 804,5 milioni **nel 2020** e maggiori spese **5.158,1 milioni** nel 2021.

Nella Sezione II sono altresì contabilizzati gli effetti del **D.L. n. 119/2018**, che comporta **maggiori spese per 428 milioni** di euro nel 2019, 1.500 milioni nel 2020 e oltre 2.053 milioni nel 2021⁷.

Considerando anche gli effetti del decreto legge, la **Sezione II** determina nel suo complesso, dal punto di vista contabile, un **aumento delle spese finali di 985 milioni di euro nel 2019**, di 699 milioni nel 2020 e di 7.206 milioni nel 2021.

Nelle successive tavole sono riportate le **voci** di spesa oggetto di rifinanziamento, definanziamento o riprogrammazione nella Sezione II del disegno di legge, suddivise per Ministero. In **neretto** i rifinanziamenti e i definanziamenti **introdotti** nel corso dell'esame alla **Camera**.

Tali variazioni sono analiticamente **esposte** negli allegati ai singoli **stati di previsione** della spesa del disegno di legge di bilancio (**A.S. 981**).

Tabella 12 - Rifinanziamenti

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

RIFINANZIAMENTI	Cap	2019	2020	2021	2022 e ss.	Anno terminale
ECONOMIA E FINANZE						
Trasferimenti Ferrovie dello Stato (L. 538/1993, art. 4)	1541	100,0	-	-	-	2019
Caregiver familiare (DL 86/2018, art. 3, c. 4)	2090	-	-	5,0	5,0	A regime
Fondo politiche per la famiglia (DL 223/2006, art. 19, c. 1)	2102	100,0	100,0	100,0	100,0	A regime
Fondo attuazione direttive UE (L. 234/2012, art. 41-bis)	2815	75,0	100,0	100,0	100,0	A regime
Comitato Paralimpico (L. 190/2014, art. 1, c. 190)	2132	2,0	2,0	2,0	0	2021
Fondo missioni internazionali di pace (L. 145/2016, art. 4, c. 1)	3006	-	1.450,0	-	-	2020
Fondo ISPE (DL 282/2004, art. 10, c. 5)	3075	60,0	80,0	-	39,9	A regime
Partecipazione organismi internazionali (L. 228/2012, art. 1 c. 170)	7175	1.000,0	1.000,0	-	-	2020
Fondo emergenze nazionali - FEN (DL 93/2013, art. 10, c. 1)	7441	60,0	100,0	100,0	100,0	A regime
Prevenzione rischio sismico (DL 39/2009, art.	7459	50,0	50,0	50,0	50,0	A regime

⁷ Le misure contenute nel D.L. n. 119/2018 "Disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria" contabilmente hanno un impatto neutrale sul saldo di bilancio dello Stato nel triennio e comportano un lieve miglioramento dell'indebitamento netto di 39,3 milioni nel 2019, di 39,2 milioni nel 2020 e di 51,3 milioni nel 2021. In realtà dal provvedimento derivano maggiori risorse che sono state appostate su appositi fondi che sono stati utilizzati a copertura dal ddl di bilancio (in Sezione I).

RIFINANZIAMENTI	Cap	2019	2020	2021	2022 e ss.	Anno terminale
<i>10/bis, c. 5/bis)</i>						
Fondo attuazione politiche UE (L. 183/1987, art. 5)	7493	-	-	-	30.000,0	2026
Fondo sviluppo e coesione (L. 147/2013, art. 1, c. 6)	8000	800,0	800,0	800,0	1.600,0	2023
Rifinanziamento sisma Centro Italia (L. 232/2016, art. 1, c. 362 p. B)	8006	-	-	-	200,0	2022
LAVORO E POLITICHE SOCIALI						
Fondo non autosufficienze (L. 296/2006, art. 1, c. 1264)	3538	100,0	100,0	100,0	100,0	A regime
Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare – “Dopo di noi”	3553	2,0	0	0	0	2019
Fondo politiche sociali (L.328/2000, art. 20, c. 8)	3671	120,0	120,0	120,0	120,0	A regime
ESTERI E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE						
Contributo alle comunità degli esuli di Fiume Istria Dalmazia (legge n. 208/2015, art. 1, c. 362)	4544 4547	5,0	5,0	5,0	0	2021
Interventi culturali a favore di minoranze italiane della ex Jugoslavia (L. 960/1982, art. 5, c. 1)	4545	1,0	1,0	1,0	0	2021
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA						
Assistenza alunni disabili (L. 205/2017, art. 1, c. 70)	2836	75,0	75,0	75,0	-	2021
Fondo università (L. 537/199,3 art. 5, c. 1)	1694	-	100,0	100,0	100,0	A regime
INTERNO						
Ripiano debiti pregressi - Gestione TETRA (L. 289/2002, art. 61, c. 1/bis, p. A)	7506	25,0	25,0	25,0	25,0	2022
Ripiano debiti pregressi volontari dei Vigili del fuoco	vari	5,0	-	-	-	2019
DIFESA						
Ripiano debiti pregressi utenze Difesa (D.Lgs. 66/2010, art. 564)	1231	-	50,0	50,0	-	2021
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI FORESTALI E TURISMO						
Interventi nel settore agricolo (L. 499/1999, art. 4)	7810	20,0	20,0	20,0	20,0	A regime
Corpo nazionale soccorso alpino e speleologico (L. 388/2000, art. 145, c. 17, p. 1)	6823	1,0	1,0	1,0	1,0	A regime
SALUTE						
Fondo finanziamento attività ricerca (D.Lgs. 502/1992, art. 12, c. 2, p. A/ter)	3398	10,0	15,0	20,0	20,0	A regime
TOTALE RIFINANZIAMENTI		2.611,0	4.194,0	1.674,0	32.580,9	

Come risulta evidente dalla Tabella, i **rifinanziamenti** di maggiore impatto riguardano tre autorizzazioni di spesa:

- 1 miliardo sia per il 2019 che per il 2020 per la **partecipazione a banche** e fondi di organismi internazionali, autorizzata dall'articolo 1, comma 170, della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013);
- 30 miliardi per il 2022 e annualità successive (fino al 2026) al Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (c.d. **Fondo IGRUE**), le cui risorse sono destinate al cofinanziamento degli interventi comunitari nelle aree obiettivo dei fondi strutturali. Contestualmente viene operata anche una riprogrammazione delle risorse (*cfr infra la relativa tabella*);
- 4 miliardi, nella misura di 800 milioni per ciascuna annualità dal 2019 al 2023, in dotazione al **Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)**.

Nel corso **dell'esame alla Camera** sono stati **introdotti** i seguenti rifinanziamenti in favore del **Comitato Paralimpico**, del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare – **"Dopo di noi"**, della Comunità degli **esuli di Fiume Istria Dalmazia** e delle **minoranze italiane della ex Jugoslavia**, i cui importi sono riportati nella precedente tabella.

Nella successiva tabella sono riportati i **definanziamenti** operati con la Sezione II di importo non inferiore a 1 milione di euro.

Per quelli di importo **inferiore al milione** di euro (in alcuni casi si tratta di importi pari anche a 51-52 euro) si rinvia agli allegati conoscitivi dei singoli stati di previsione.

Nel corso **dell'esame alla Camera** è stato **introdotto un definanziamento** relativo al **fondo** di parte corrente per il finanziamento di nuovi programmi di spesa, di programmi già esistenti e per il ripiano dei debiti fuori bilancio istituito in esito al **riaccertamento** straordinario dei residui passivi ai sensi del decreto-legge n. 66/2014, i cui importi sono riportati nella seguente tabella.

Tabella 13 - Definanziamenti

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

DEFINANZIAMENTI	<i>Cap</i>	2019	2020	2021	2022
ECONOMIA E FINANZE					
Fondo Guardia di finanza	4299	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
Rimborsi IVA	3810	-23,3	-27,3	-26,7	-26,7
Accorpamento Agenzie fiscali e AAMS	3920	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0
Finanziamento Agenzia delle entrate	3890	-35,0	-35,0	-35,0	-35,0
Finanziamento Agenzia del Demanio	3901	-7,0	-7,0	-7,0	-7,0

DEFINANZIAMENTI	Cap	2019	2020	2021	2022
	3920				
Interessi su somme anticipate dalla Cassa Depositi e Prestiti sul Fondo rotativo progettualità (D.L. n. 67/1997, art. 1-bis)	2313	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Somme da versare per il finanziamento del bilancio dell'Unione europea	2751	-15,0	-27,0	-1,0	-
Contributi in conto interessi da corrispondere alla Cassa Depositi e Prestiti per il finanziamento degli interessi a carico del Fondo rotativo per il sostegno alle imprese	1900	-63,0	-15,0	-15,0	-
Credito di imposta IRAP su agevolazione ACE	7819	-60,0	-60,0	-60,0	-60,0
Tariffe agevolate per prodotti editoriali	1496	-2,6	-3,1	-2,9	-2,9
Riqualficazione aree urbane (L. n. 190/2014, art. 1, co. 434)	2099	-2,7	-4,4	-7,2	-
Fondo nazionale per il servizio civile	2185	-4,1	-4,4	-3,2	-3,2
Spese per il funzionamento delle Commissioni tributarie, della Commissione tributaria centrale	1268	-2,7	-4,7	-5,3	-5,3
Provvigioni per collocamento prestiti emessi dallo Stato sul mercato interno e compenso per Banca d'Italia	2247	-	-10,0	-10,0	-10,0
Spese per il servizio di pagamento, compensi ed ogni altro onere relativo all'emissione ed alla gestione dei prestiti	2242	-	-5,0	-5,0	-5,0
Spese per lo sviluppo del sistema informativo della Ragioneria generale dello Stato	1228 7016	-2,5	-2,4	-2,4	-2,3
Sistema della Tesoreria unica	1322	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0
Fondo aggregazione acquisti beni e servizi	1263	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1
Fondo riaccertamento residui passivi perenti	3051	-37,3	-26,3	-52,3	-48,2
Fondo di parte corrente derivante dal riaccertamento dei residui passivi perenti	3050	-2,0	-	-	-
Fondo canoni di locazione	3070	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0
SVILUPPO ECONOMICO					
ENEA	7630	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Fondo riaccertamento residui passivi perenti	7041	-40,8	-42,8	-42,8	-30,7
LAVORO E POLITICHE SOCIALI					
Oneri connessi ai trattamenti CIG e ai contratti di solidarietà per dipendenti dei partiti politici (D.L. 149/2013, art. 16, co. 2)	2235	-7,0	-7,0	-7,0	-7,0
Rifinanziamento degli ammortizzatori sociali – Istituzione fondo (L. n. 190/2014, art. 1, co. 107)	1250	-	-51,9	-27,3	-
Spese per la gestione e il funzionamento dei sistemi informativi per il lavoro	1746	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Fondo lavoratori autonomi (L. n. 208/2015, art. 1, co. 204)	4324	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Fondo per il finanziamento di progetti e attività di interesse generale nel Terzo settore	5247	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Registro unico nazionale del Terzo settore	8060	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Fondo riaccertamento residui passivi perenti	1080	-5,0	-7,0	-7,0	-7,0
GIUSTIZIA					
Fondo per la riforma del processo penale	1773	-10,0	-10,0	-10,0	-13,0
Spese per gestione e funzionamento del sistema informativo	1501	-5,0	-5,0	-5,0	-5,0
Spese relative al personale comandato non gestito da Noi PA da rimborsare alle amministrazioni ed agli enti pubblici non economici	1455	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0

DEFINANZIAMENTI	Cap	2019	2020	2021	2022
Fondo per recupero efficienza sistema giudiziario	1536	-4,2	-4,1	-3,8	-3,8
Spese per gli uffici giudiziari (L. n. 190/2014, art. 1, co. 526)	1550	-10,0	-10,0	-10,0	-10,0
Spese di giustizia per l'intercettazione di conversazioni e comunicazioni.	1363	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
Fondo riaccertamento residui passivi perenti	1112	-3,0	-3,0	-3,0	-
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA					
Rimborso visite fiscali (Scuola primaria)	1214	-4,2	-4,2	-4,2	-4,2
Quota aggiuntiva previdenza complementare (Scuola primaria)	1243 2343	-6,6	-6,6	-6,6	-6,6
Rimborso visite fiscali (Scuola secondaria)	1217	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Quota aggiuntiva previdenza complementare (Scuola secondaria)	2443 2543	-3,4	-3,4	-3,4	-3,4
Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche	1194	-13,5	-	-	-
INTERNO					
Contributi alle Province per l'esercizio delle funzioni fondamentali	1389	-1,7	-	-	-
Somme da destinare ai comuni per interventi riferiti ad opere pubbliche di messa in sicurezza degli edifici e del territorio	7235	-2,6	-	-	-
Fondo per il finanziamento degli interventi a favore degli enti territoriali	1392 e ss	-8,4	-	-	-
Sospensione esenzione IMU terreni agricoli	1368	-2,9	-	-	-
Contributo per il finanziamento delle funzioni di viabilità ed edilizia scolastica (2 voci)	1383	-4,1	-	-	-
Polizia di Stato	vari	-2,0	-	-	-
Riorganizzazione del Ministero (D.Lgs n. 300/1999, art. 14, co. 2)	vari	-1,5	-	-	-
Arma dei Carabinieri	vari	-1,3	-	-	-
Vigili del fuoco	vari	-1,0	-	-	-
Missioni internazionali di pace delle forze di polizia	2352	-1,7	-	-	-
Fondo nazionale per le politiche e i servizi dell'asilo politico	2352	-1,8	-	-	-
Fondo riaccertamento residui passivi perenti	1086 7621	-13,0	-	-	-
AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE					
Convenzione sui cambiamenti climatici	2211	-2,0	-2,5	-4,3	-4,3
Fondo riaccertamento residui passivi perenti	7131	-3,0	-2,8	-	-
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI					
Spese per mezzi operativi e strumentali delle Capitanerie di porto	2176	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
Spese del Dipartimento dei trasporti	1233 1235	-3,7	1,0	1,0	1,0
Contributo all'ENAC	1923	-4,0	-4,0	-4,0	-4,0
Quadruplicamento della linea ferroviaria Lucca Pistoia	7564	-5,0	-	-	-
Fondo rottamazione carri merci	7303	-4,0	-4,0	-	-
Tratta Andora - Finale Ligure	7563	-15,0	-15,0	-15,0	-15,0
Mobilità fiere	7415	-2,6	-2,6	-	-
Trasporto pubblico locale	1314	-27,4	-50,0	-50,0	-50,0

DEFINANZIAMENTI	Cap	2019	2020	2021	2022
Esecuzione nuove opere costruzione e ristrutturazione porti	7261	-2,0	-2,0	-2,0	-2,0
Competitività dei porti ed efficienza del trasferimento ferroviario all'interno dei sistemi portuali	7600	-3,0	-3,0	-3,0	-3,0
Fondo riaccertamento residui passivi perenti	1414 7191	-55,3	-47,5	-42,5	-212,5
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI FORESTALI E TURISMO					
Ricerca in agricoltura	2084	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0
Fondo riaccertamento residui passivi perenti	1425 7005	-7,0	-7,0	-7,0	-
BENI E ATTIVITÀ CULTURALI					
Piano strategico "Grandi progetti beni culturali"	8098	-9,4	-9,4	-9,4	-9,4
SALUTE					
Fondo riaccertamento residui passivi perenti	1084 7051	-37,0	-39,0	-39,0	-33,4

Fonte: Rielaborazione su dati ddl di bilancio 2019-2021 (A.C. 1334 –Tomo I, Allegato, pag. 315 e seg.

Tra i **definanziamenti** – che per il 2019 ammontano a 1.264 milioni, di cui 823 milioni relativi alla spesa in conto capitale – rileva la riduzione di **600 milioni** dei **trasferimenti alle Ferrovie dello Stato**.

L'ulteriore quota di riduzioni, pari a **658 milioni**, (di cui 435 milioni di parte corrente e 223 milioni in conto capitale) incide sulla spesa dei ministeri, per interventi di *spending review*.

La *spending review* incide sui singoli ministeri nella seguente misura: Economia e finanze per 290,8 milioni; Sviluppo economico per 42,9 milioni; Lavoro per 17,2 milioni; Giustizia per 47,2 milioni; Istruzione per 30,1 milioni; Interno per 50 milioni; Ambiente per 7 milioni; Infrastrutture e trasporti per 126,7 milioni; Politiche agricole per 9,5 milioni; Salute per 37 milioni.

La tavola che segue riporta le **riprogrammazioni**, che riguardano soltanto il Ministero dell'economia:

Tabella 14 - Riprogrammazioni

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

RIPROGRAMMAZIONI	Cap	2019	2020	2021	2022
ECONOMIA E FINANZE					
Trasferimenti Ferrovie dello Stato S.p.A. (D.L. n. 185/2008, art. 18, co. 1, p. B)	7122	-600,0	300,0	300,0	-
Contributo in conto impianti a Ferrovie dello Stato S.p.A. (L. n. 266/2005, art. 1, co. 86)	7122	-540,0	300,0	140,0	100,0
Fondo attuazione politiche UE	7493	-	-4.950,0	4.000,0	950,0
Rifinanziamento sisma Centro Italia	8006	350,0	-	-350,0	-
TOTALE RIPROGRAMMAZIONI		-790,0	-4.350,0	4.090,0	1.050,0

Fonte: Rielaborazione su dati ddl di bilancio 2019-2021 (A.C. 1334 –Tomo I, Allegato, pag. 315 e seg.

Per quanto riguarda le **riprogrammazioni** si osserva quanto segue:

- per il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (c.d. **Fondo IGRUE**) viene ridotto di 4.950 milioni nel 2020, con riferimento alla quota prevista a legislazione vigente per tale anno, che risulta spostata per 4 miliardi al 2021 e per 950 milioni al 2022. Si ricorda peraltro che su tale voce è altresì effettuato un rifinanziamento di **30 miliardi** per il **2022** e annualità successive;
- per quel che concerne i contributi alle **Ferrovie dello Stato S.p.A.**, la riprogrammazione riguarda i 600 milioni autorizzati per il 2019 ai sensi dal D.L. n. 185 del 2008, che sono posticipati per 300 milioni al 2020 e per altri 300 milioni al 2021, nonché i 540 milioni autorizzati dall'articolo 1, comma 86, della legge n. 266/2005 che vengono trasferiti per 300 milioni al 2020, per 140 milioni al 2021 e per 100 milioni al 2022. Per tale autorizzazione di spesa viene altresì disposto un **definanziamento di 600 milioni** per il 2019;
- per gli interventi di ricostruzione conseguenti al **sisma** che ha colpito il Centro Italia vengono anticipati al 2019 350 milioni stanziati per il 2021.

2.4. Le spese finali dei Ministeri

Con riferimento specifico alle previsioni di spesa per il 2019, nella tabella seguente è illustrato l'impatto complessivo della **manovra**, come risultante a **seguito dell'esame alla Camera** (ossia nell'A.S. 981 all'esame del Senato), **sugli stati di previsione dei Ministeri**, attuata con la I e con la II Sezione.

Nella tabella sono altresì **evidenziati** gli effetti finanziari derivanti dalle **rimodulazioni**, effettuate in sede di formazione del bilancio di previsione.

Tabella 15 - Analisi delle spese finali per Ministero

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

	2018	2019						
		LEGGE DI BILANCIO	BLV		SEZ. II		EFFETTI SEZ. I	BILANCIO INTEGRATO AC 1334/I
			DI CUI: RIMODUL.	RIFINANZ. DEFINANZ. RIPROGR.	DDL BILANCIO SEZ. II AC 1334/I			
ECONOMIA E FINANZE	358.533	360.625	57	991	361.673	5.324	366.998	
Spese correnti	330.456	331.106	-	498	331.604	1.225	332.830	
Spese in c/capitale	28.077	29.519	57	493	30.069	4.099	34.168	
SVILUPPO ECONOMICO	5.192	4.211	-41	-42	4.128	627	4.755	
Spese correnti	633	695	-1	-1	693	67	760	
Spese in c/capitale	4.559	3.516	-40	-41	3.435	560	3.995	
LAVORO	125.710	125.607	-	206	125.813	13.761	139.574	
Spese correnti	125.654	125.549	-	208	125.757	13.761	139.518	
Spese in c/capitale	56	58	-	-2	56	-	56	
GIUSTIZIA	8.258	8.605	-10	-47	8.548	19	8.567	
Spese correnti	7.932	8.181	-	-47	8.134	19	8.153	
Spese in c/capitale	326	424	-10	-	414	-	414	
AFFARI ESTERI	2.609	2.771	-	+6	2.776	-24	2.752	
Spese correnti	2.581	2.740	-	+6	2.746	-24	2.722	
Spese in c/capitale	28	31	-	-	31	-	31	
ISTRUZIONE	57.248	59.271	-	45	59.316	180	59.497	
Spese correnti	54.139	55.932	-	31	55.963	140	56.104	
Spese in c/capitale	3.109	3.339	-	14	3.353	40	3.393	
INTERNO	24.392	24.532	-82	-20	24.430	-100	24.330	
Spese correnti	23.456	23.352	-1	-33	23.318	-350	22.968	
Spese in c/capitale	936	1.180	-81	13	1.112	250	1.362	
AMBIENTE	869	837	-	-6	831	-	831	
Spese correnti	355	357	-	-3	354	-	354	
Spese in c/capitale	514	480	-	-4	477	-	477	
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	15.059	13.892	-1.886	-127	11.880	184	12.064	

	2018	2019					BILANCIO INTEGRATO AC 1334/I
	LEGGE DI BILANCIO	BLV	SEZ. II		EFFETTI SEZ. I		
			DI CUI: RIMODUL.	RIFINANZ. DEFINANZ. RIPROGR.		DDL BILANCIO SEZ. II AC 1334/I	
Spese correnti	7.120	7.017	-2	-45	6.971	82	7.053
Spese in c/capitale	7.939	6.875	-1.884	-82	4.909	102	5.011
DIFESA	20.969	21.680	-170	-	21.511	-84	21.427
Spese correnti	18.485	19.401	-	-	19.401	-	19.401
Spese in c/capitale	2.484	2.279	-170	-	2.110	-84	2.026
POLITICHE AGRICOLE	849	911	-	12	923	28	951
Spese correnti	607	654	-	-3	651	17	668
Spese in c/capitale	242	257	-	15	272	11	283
BENI CULTURALI	2.395	2.733	-	-4	2.729	--21	8
Spese correnti	1.680	1.644	-	-4	1.640	-35	1.605
Spese in c/capitale	715	1.089	-	-	1.089	14	1.103
SALUTE	2.441	2.540	-50	-27	2.463	-840	1.623
Spese correnti	2.379	2.457	-50	-15	2.392	-990	1.402
Spese in c/capitale	62	83	-	-12	71	150	221
SPESE FINALI	624.524	628.215	-2.182	986	627.020	19.055	646.076
Spese correnti	575.477	579.085	-54	592	579.623	13.912	593.536
Spese in c/capitale	49.047	49.130	-2.128	392	47.397	5.143	52.540

Fonte: quadri generali riassuntivi Tomo II (A.C. 1334); per effetti Sez. I e BIL integrato: Nota di variazioni (A.C. 1334/1).

A livello complessivo del bilancio dello Stato si evince che, degli oltre 19 miliardi di incremento delle spese finali attribuibili alla **Sezione I**, **oltre il 73 per cento riguardano le spese correnti**, e il restante 27 per cento le spese in conto capitale. La **Sezione II** incide sulle spese finali del bilancio dello Stato in aumento di **986 milioni** di euro (attribuibili a 592 milioni di incremento di spesa corrente e 392 milioni di incremento di spese in conto capitale).

Rispetto alle previsioni di spesa a legislazione vigente per il 2019, nel bilancio integrato le spese finali del bilancio dello Stato incrementano di 2,8 punti percentuali, e ad aumentare sono **soprattutto le spese in conto capitale (+6,9 per cento** rispetto alle spese in conto capitale a legislazione vigente).

Le spese finali **aumentano per quasi tutti i Ministeri**, fatta eccezione per alcuni che scontano riduzioni: il Ministero dei trasporti (-1.828 milioni), il Ministero dell'interno (-202 milioni) e il Ministero della difesa (-253 milioni).

2.5. Analisi delle spese complessive per Missioni

Il disegno di legge di bilancio 2019-2021 conferma, come già detto, l'articolazione in **34 missioni** della struttura contabile, con 176 **programmi** (un programma in più rispetto al 2018) che si ricorda costituiscono le **unità di voto parlamentare**.

Le **azioni (713)** sono rappresentate in un prospetto dell'atto deliberativo, seppure a soli fini conoscitivi. Sempre a fini conoscitivi, la tabella per unità di voto di ciascuno stato di previsione della spesa riporta l'articolazione in azioni di ogni unità di voto.

La Relazione illustrativa al disegno di legge (A.C. 1334) precisa che rispetto alla legge di bilancio 2018, il disegno di legge di bilancio 2019-2021 tiene conto del **riordino** delle attribuzioni **in materia di turismo** disposto con il D.L. 12 luglio 2018, n. 86, che trasferisce a partire dal 2019 le competenze sulle politiche del turismo e le relative funzioni precedentemente esercitate **dal Ministero dei beni e delle attività culturali** e del turismo (ora Ministero per i beni e le attività culturali) **al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali** (ora Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo).

Nel d.d.l. di bilancio è presente una appendice dedicata alla "Struttura per missioni e programmi del bilancio dello Stato" (A.C. 1334, tomo I, pag. 59 e ss.), nella quale sono esposte le modifiche alla struttura.

La tabella che segue mostra l'ammontare complessivo delle risorse finanziarie delle missioni del bilancio per il 2019, sia a legislazione vigente (BLV) che a bilancio integrato, come risultante a **seguito dell'esame alla Camera (A.S. 981)**, a raffronto con gli stanziamenti previsti nel bilancio assestato riclassificato 2018.

Tabella 16 - Spesa per missioni, confronto tra bilancio a legislazione vigente (BLV) 2019, bilancio integrato 2019 (A.S. 981) e assestamento 2018

(dati di competenza, valori in milioni di euro)

Missione	2018	Differenza 2018/ 2019 (BLV)		2019		
		Variazione assoluta	%	BLV	Manovra	Bilancio integrato AS 981
1. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.263	-24	-1,1	2.239	42	2.281
2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	581	25	4,3	606	0	606
3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	117.844	1.188	1,0	119.032	265	119.297
4. L'Italia in Europa e nel mondo	25.289	-190	-0,8	25.099	1.036	26.135
5. Difesa e sicurezza del territorio	20.814	29	0,1	20.843	-85	20.758

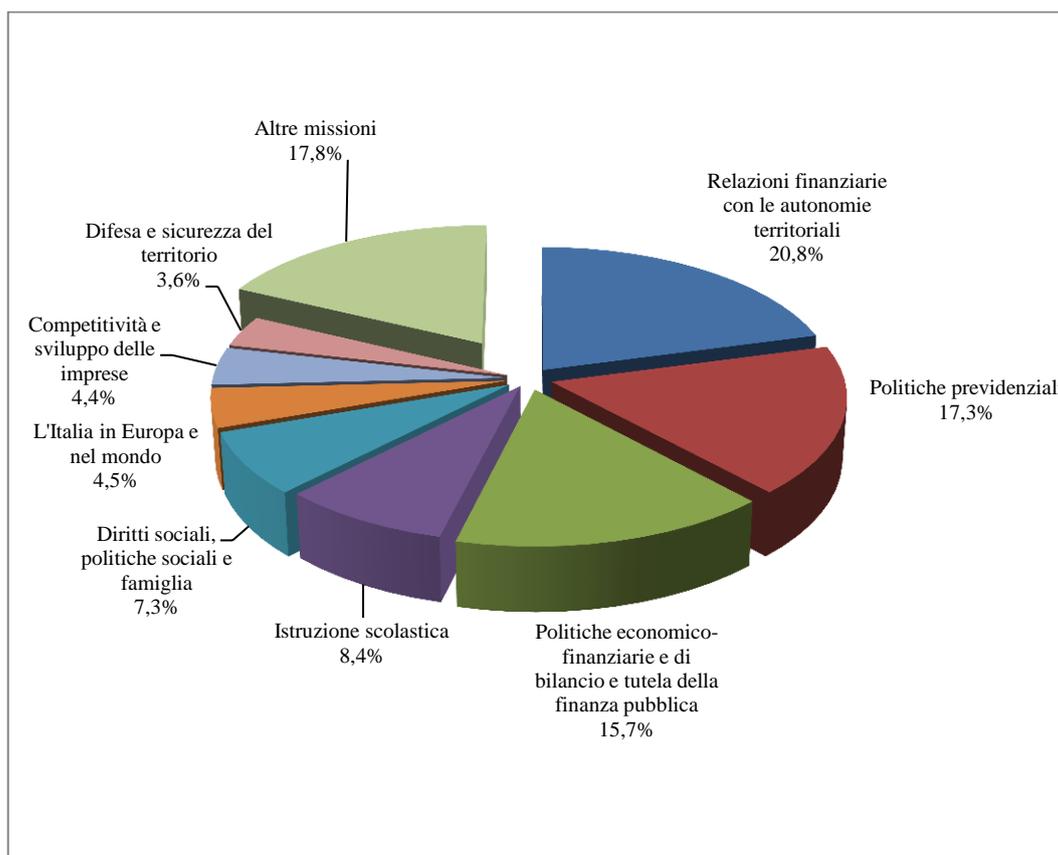
Missione	2018	Differenza 2018/ 2019 (BLV)		2019		
		Variazione assoluta	%	BLV	Manovra	Bilancio integrato AS 981
6. Giustizia	8.736	38	0,4	8.774	-23	8.751
7. Ordine pubblico e sicurezza	11.219	-46	-0,4	11.173	45	11.218
8. Soccorso civile	6.393	-516	-8,1	5.877	922	6.799
9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	838	-42	-5,0	796	45	841
10. Energia e diversificazione delle fonti energetiche	331	-121	-36,6	210	-16	194
11. Competitività e sviluppo delle imprese	24.860	160	0,6	25.020	440	25.460
12. Regolazione dei mercati	17	26	153	43	0	43
13. Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	13.392	78	0,6	13.470	-1.574	11.896
14. Infrastrutture pubbliche e logistica	6.015	-2.536	-42,2	3.479	50	3.529
15. Comunicazioni	588	123	20,9	711	3	714
16. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	257	-83	-32,3	174	90	264
17. Ricerca e innovazione	3.030	322	10,6	3.352	64	3.416
18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.236	-44	-3,6	1.192	-4	1.188
19. Casa e assetto urbanistico	330	36	10,9	366	-3	363
20. Tutela della salute	2.234	-98	-4,4	2.136	-850	1.286
21. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.349	304	12,9	2.653	-24	2.629
22. Istruzione scolastica	46.611	1.631	3,5	48.242	125	48.367
23. Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.245	68	0,8	8.313	56	8.369
24. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.979	1.002	2,9	34.981	7.193	42.174
25. Politiche previdenziali	92.871	-178	-0,2	92.693	6.881	99.574
26. Politiche per il lavoro	10.618	-118	-1,1	10.500	-7	10.493
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.666	97	2,6	3.763	-391	3.372
28. Sviluppo e riequilibrio territoriale	5.125	485	9,5	5.610	800	6.410
29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	88.337	1.509	1,7	89.846	534	90.380
30. Giovani e sport	810	-100	-12,3	710	28	738
31. Turismo	43	0	0,0	43	1	44
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	4.459	-1.065	-23,9	3.394	-161	3.233
33. Fondi da ripartire	9.354	-187	-2,0	9.167	4.541	13.708
34. Debito pubblico	293.860	9.175	3,1	303.035	15	303.050
Totale	846.592	10.952	1,3	857.544	20.040	877.584

Fonte: per BLV ddl di bilancio 2019-2021 (A.C. 1334 – Tomo I, pag. 16); per bilancio integrato: Nota di variazioni (A.C. 1334/1).

Il grafico che segue mostra l'incidenza percentuale degli stanziamenti per missione al netto della missione Debito pubblico del disegno di legge di bilancio integrato per il 2019 (A.S. 981).

Tale missione incide sulle spese complessive del bilancio dello Stato per circa il 34,7%.

Il grafico che segue mostra l'incidenza percentuale degli stanziamenti per missione al netto della missione Debito pubblico del disegno di legge di bilancio integrato per il 2019 (A.S. 981).



* Non è stata considerata la Missione "34. Debito pubblico".
Fonte: elaborazione su ddl di bilancio 2019-2021 (A.S. 981).

Per il **2019**, gli effetti della **manovra** sulle spese complessive ammontano a **maggiori spese** per oltre **20 miliardi di euro**, determinati per circa 19,1 miliardi dall'articolato (Sezione I) e per 985 milioni da rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni (di cui una quota pari a 428 milioni imputabile alle maggiori spese determinate dal D.L. n. 119/2018, i cui effetti contabili sono già scontati nella Sezione II).

Le missioni su cui insistono, per l'anno 2019, gli effetti di maggiore rilievo, in termini assoluti, tra gli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente e quelli del bilancio integrato sono:

- la Missione 3 “*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*”. Tale missione evidenziava già un **aumento** significativo a **legislazione vigente** rispetto al 2018 di **1,2 miliardi**, relativo – illustra la Relazione - ai rimborsi della quota capitale per i mutui assunti a carico dello Stato da Infrastrutture S.p.A. per il finanziamento degli investimenti per la realizzazione della linea ferroviaria ad alta velocità "Torino- Milano-Napoli" (+930 milioni) e al concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria, per il ripiano dei sospesi della Tesoreria nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, per la compartecipazione all'IVA (circa 900 milioni in più rispetto alle previsioni iniziali e assestate 2018). Su tale missione, la **manovra** determina un ulteriore **aumento** di **265 milioni**;
- la Missione 4 “L’Italia in Europa e nel mondo” che presenta un rifinanziamento di **1 miliardo** quale partecipazione a banche e fondi di organismi internazionali dovuto alla **manovra**;
- la Missione 8 “*Soccorso Civile*”. Tale missione, che evidenziava una riduzione di 516 milioni a legislazione vigente rispetto al 2018, presenta con la manovra un **aumento** di **922 milioni**, di cui 350 milioni quale anticipo al 2019 delle risorse previste per il 2021 relativi alla ricostruzione pubblica nei territori interessati dal sisma del 24 agosto 2016 e un rifinanziamento di 50 milioni per il fondo per la prevenzione del rischio. La Sezione I (art. 1, co. 589) autorizza uno stanziamento di 360 milioni per la proroga al 31 dicembre 2019 dello stato di emergenza per i territori colpiti dagli eventi sismici verificatisi dall'agosto del 2016.
- la Missione 13 “*Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto*” presenta in **manovra** riduzioni di **1,6 miliardi**, quale effetto dei definanziamenti e riprogrammazione delle risorse destinate agli investimenti di Ferrovie dello Stato (-1.740 milioni) compensate da un finanziamento di 100 milioni a Ferrovie per l’esercizio dell’infrastruttura e l’obbligo di servizio pubblico via mare (quota di parte corrente);
- la Missione 14 “*Infrastrutture pubbliche e logistica*”. Tale missione evidenzia una **riduzione** di **2,5 miliardi** a **legislazione vigente** rispetto al 2018 (-42%), relativo al Fondo per gli investimenti dell’ANAS. Su tale fondo è intervenuta tra l’altro una rimodulazione compensativa che, in base agli aggiornamenti sul cronoprogramma degli interventi nuovi e già previsti, sposta circa 1,5 miliardi dal 2019 al 2020;
- la Missione 22 “*Istruzione scolastica*” vede a **legislazione vigente** un **aumento** di 1,6 miliardi degli stanziamenti di competenza rispetto al 2018 (+3,5%). L’aumento riguarda principalmente il Programma 22.1

“*Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica*” in relazione alle risorse stanziare sul Fondo per l'autonomia scolastica (+100 milioni) e sul Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa (circa 700 milioni);

- la Missione 24 “*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*” – che registrava a **legislazione vigente** un **aumento di 1 miliardo** (+3%) rispetto alle previsioni 2018, in gran parte - vede aumentare gli stanziamenti anche in **manovra** di **7 miliardi** a seguito dell'istituzione del Fondo per il reddito di cittadinanza (9 miliardi), a cui si contrappone una diminuzione del Fondo povertà (-2,2 miliardi);
- la missione 25 “*Politiche previdenziali*” risulta incrementata dalla **manovra** di circa **6,9 miliardi**, di cui **6,7 miliardi** riferibili al nuovo Fondo per la **revisione del sistema pensionistico** attraverso l'introduzione di ulteriori forme di pensionamento anticipato e misure per incentivare l'assunzione di lavoratori giovani;
- la Missione 28 “*Sviluppo e riequilibrio territoriale*” presenta in manovra un incremento di **800 milioni** del Fondo per lo sviluppo e la coesione (nell'ambito di un rifinanziamento di 4 miliardi fino al 2023);
- la Missione 29 “*Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica*” presenta a **legislazione vigente** un **aumento di 1,5 miliardi** (+1,7%) rispetto al 2018, che deriva per 1,4 miliardi dai maggiori interessi sui conti di tesoreria;
- la Missione 32 “*Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*”, comune a tutti i Ministeri, vede una **diminuzione a legislazione vigente** di circa il 24% rispetto al 2018 (**-1 miliardo**). Ciò riflette principalmente il fatto che alcuni fondi hanno ricevuto risorse in sede di assestamento, in particolare il Fondo alimentato dalle risorse derivanti dal riaccertamento dei residui passivi perenti del Ministero dell'interno (500 milioni) e il Fondo da ripartire per provvedere alle maggiori esigenze per acquisto di beni e servizi del Ministero della difesa (circa 300 milioni). Vengono meno, inoltre, anche le somme stanziare in assestamento per il ripianamento dei debiti pregressi per le forniture eseguite dall'Istituto poligrafico e zecca dello Stato (-500 milioni). Al netto delle variazioni di assestamento, la Missione incrementa i propri stanziamenti del 6 per cento circa, principalmente in relazione alle quantificazione delle risorse rinvenienti dal riaccertamento dei residui passivi perenti, a seguito della verifica della sussistenza delle relative partite debitorie, da ripartire in corso d'esercizio tra i programmi di spesa dell'amministrazione.
- La Missione 33 “*Fondi da ripartire*” presenta un incremento delle risorse conseguenti alle misure riportate sia nella **II sezione** per **403 milioni** e da quelle contenute **nell'articolato** nella misura di **4.541 milioni**.

APPENDICE – RAPPORTO ANNUALE SULLE SPESE FISCALI (2018)

Il terzo **Rapporto annuale sulle spese fiscali (2018)** è allegato allo stato di previsione delle entrate del disegno di legge di bilancio per l'anno 2019. Il Rapporto elenca un **totale di 513 spese fiscali**, rispetto alle 466 del rapporto 2017 suddividendole per 19 missioni di spesa considerate nel bilancio dello Stato (la missione 29, politiche economico finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica, è quella che presenta il numero più elevato di spese fiscali (115), seguita dalla missione 24, diritti sociali, politiche sociali e famiglia (85), dalla missione 11, competitività e sviluppo delle imprese (62) e dalla missione 26, politiche per il lavoro (45)).

Un elemento di novità di questo Rapporto, rispetto ai due precedenti, è il confronto tra le misure fiscali e gli interventi di spesa (tavola 12), volto a fornire indicazioni su eventuali sovrapposizioni e duplicazioni tra spese fiscali e spese in senso proprio. Dall'esame delle tabelle emergono differenze rilevanti in termini di finalità, obiettivi e platea di beneficiari.

Sono, inoltre, riportate le spese fiscali locali (tavola 6), ovvero quelle riferite agli enti territoriali di governo distinte per i vari tipi di tributo.

Anche in questo terzo Rapporto sono incluse alcune tavole che sintetizzano le spese fiscali per classi di costo in termini di gettito (tavola 7), per tipo di tributo (tavola 8), per tipo di tributo e classe di costo (tavola 9), per natura della misura (spesa fiscale) (tavola 10) per natura dei beneficiari (tavola 11).

Per l'anno 2019 le 513 spese fiscali ammontano complessivamente a - **61,1** miliardi di euro (-59,6 nel 2020 e -58,6 nel 2021).

Nel 2019 la maggior parte delle spese fiscali incide sull'IRPEF: -39,2 miliardi di euro (64,3%) e secondariamente sulle imposte di registro, di bollo e ipocastatali: -5,7 miliardi di euro (9,3%).

Per una analisi approfondita del rapporto 2017, cfr. "[Le spese fiscali in Italia. Il Rapporto annuale 2017](#)", Documento di analisi n. 22, Ufficio Valutazione Impatto del Senato della Repubblica, agosto 2018.

Tabella 17- Spese fiscali per classi di costo in termini di gettito

Classi di costo in termini di gettito	N. spese fiscali	N. spese fiscali %	Frequenze beneficiari	Ammontare 2019 (mln di €)	Ammontare 2020 (mln di €)	Ammontare 2021 (mln di €)
<10	148	28,8%	883.302	-380,2	-447,4	-481,2
10-20	30	5,8%	946.564	-388,9	-388,8	-378,3
20-50	30	5,8%	2.072.262	-841,8	-998,8	-844,5
50-100	24	4,7%	4.086.937	-1.539,0	-1.383,8	-1.321,3
100-300	28	5,5%	20.759.206	-4.431,3	-4.208,8	-4.678,3
300-1mld	23	4,5%	19.789.311	-11.995,3	-11.585,6	-11.708,3
>1mld	14	2,7%	81.684.634	-41.532,7	-40.626,3	-39.275,6
Effetti trascurabili	25	4,9%	225	N.D.	N.D.	N.D.
Non quantificabile	152	29,6%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Stima già compresa altra misura	39	7,6%	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
TOTALE	513	100%	130.222.440	-61.109,1	-59.639,5	-58.687,5