

dossier

20 luglio 2020

RENDICONTO 2019 ASSESTAMENTO 2020

A.C. 2572 e A.C. 2573



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

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



SERVIZIO STUDI

Ufficio per le ricerche nei settori economico e finanziario

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

Dossier n. 273

SERVIZIO DEL BILANCIO

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

Elementi di documentazione n. 8



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Bilancio

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

Progetti di legge n. 318

I paragrafi n. 6, n. 7 e n. 8 della Parte I e il paragrafo n. 5 della Parte II sono a cura del Servizio del Bilancio del Senato.

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

INDICE

PARTE I: RENDICONTO 2019 (A.C. 2572)

1. Il Rendiconto generale dello Stato.....	3
2. I saldi di finanza pubblica nel 2019	11
3. La gestione di competenza.....	15
4. La gestione dei residui	28
5. La gestione di cassa	36
6. Il conto del patrimonio.....	39
7. I rilievi della Corte dei conti	52
8. Le note integrative	59

PARTE II: ASSESTAMENTO 2020 (A.C. 2573)

1. L'assestamento del bilancio dello Stato.....	71
2. Le variazioni di competenza del bilancio dello Stato 2020 risultanti dal ddl di assestamento.....	74
2.1. Le variazioni per atto amministrativo	76
2.2. Le proposte di variazioni del ddl di assestamento	81
3. Le variazioni di cassa del bilancio dello Stato 2020 risultanti dal ddl di assestamento	91
4. L'accertamento dei residui passivi.....	93
5. La relazione tecnica al disegno di legge di assestamento	97

APPENDICE

Tavole riepilogative	105
----------------------------	-----

Parte I:
Rendiconto 2019
(A.C. 2572)

1. IL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

1.1. Funzioni e disciplina del Rendiconto generale dello Stato

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

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

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

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

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

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

La **gestione di cassa** evidenzia, per la parte di entrata, le somme riscosse e versate nella tesoreria dello Stato nonché quelle rimaste da versare e, per la

¹ I conti del bilancio ed i conti del patrimonio compilati da ciascun Ministero vengono trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze entro il 30 aprile dell'anno successivo; il Rendiconto generale dell'esercizio scaduto viene poi trasmesso, entro il 31 maggio, alla Corte dei conti. La Corte dei conti a Sezioni riunite ha parificato il Rendiconto 2019 nell'udienza tenutasi il 24 giugno 2020.

parte di spesa, i pagamenti compiuti dalle amministrazioni statali nonché le spese ancora rimaste da pagare.

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

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

Il Rendiconto 2019 presenta altresì l'articolazione dei programmi di spesa in **azioni** - introdotte per la prima volta nel bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2017 - le quali peraltro, essendo attualmente adottate in via sperimentale, rivestono carattere meramente conoscitivo ai sensi dell'articolo 25-*bis*, comma 7, della legge n. 196/2009.

Le **azioni** - individuate con il D.P.C.M. 14 ottobre 2016 ed adottate a partire dall'esercizio finanziario 2017 in via sperimentale per valutarne l'efficacia e per consentire l'adeguamento dei sistemi informativi - sono destinate, in prospettiva, a costituire le unità elementari del bilancio dello Stato anche ai fini gestionali e di rendicontazione, in **sostituzione** degli attuali **capitoli** di bilancio. Il definitivo passaggio all'adozione delle azioni sarà valutato in base agli esiti di una Relazione sull'efficacia delle azioni, predisposta annualmente dalla Ragioneria generale dello Stato, sentita la Corte dei Conti. La prima Relazione è stata presentata al Parlamento il 12 ottobre 2018 (Doc. XXVII, n. 2). Con successivo D.P.C.M. sarà individuato l'esercizio finanziario a partire dal quale le azioni costituiranno le unità elementari del bilancio.

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

Il 2019 è il terzo esercizio finanziario consecutivo in cui, in via sperimentale, è stata introdotta l'"azione" come ulteriore livello di articolazione dei programmi di spesa.

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

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

La previsione di bilancio a legislazione vigente per il 2021, che verrà presentato a ottobre 2020, assumerà, infatti, come base di riferimento per la valutazione dei residui passivi, le risultanze definitive contenute nel rendiconto 2019 in esame, come iscritti nel disegno di legge di assestamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2020 (A.C. 2573)². Il conto del bilancio, pertanto, nel certificare la gestione dell'anno finanziario precedente, costituisce la base contabile sulla quale si adeguano le autorizzazioni di cassa dell'anno in corso (assestamento) e si costruiscono le previsioni per il nuovo progetto di bilancio a legislazione vigente.

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

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

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

² Per l'analisi del contenuto del disegno di legge di assestamento per il 2020 si rinvia alla II sezione del presente *dossier*.

Il Rendiconto generale dello Stato è, inoltre, corredato:

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

Per la rilevazione dei costi, e la conseguente elaborazione del documento, le Amministrazioni si avvalgono del sistema di **contabilità economica analitica** che consente l'imputazione dei costi secondo le tre ottiche: destinazione, responsabilità e natura di costo. Le Amministrazioni centrali dello Stato adottano, nell'ambito della gestione, a fini conoscitivi, la contabilità economico patrimoniale in affiancamento alla contabilità finanziaria mediante l'adozione di un sistema integrato di scritture contabili che consenta la registrazione di ciascun evento gestionale contabilmente rilevante ed assicuri l'integrazione e la coerenza delle rilevazioni di natura finanziaria con quelle di natura economica e patrimoniale F³.

- di una relazione illustrativa, allegata alla relazione al conto del bilancio, delle risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente e di uso e gestione delle risorse naturali da parte delle amministrazioni centrali dello Stato (**Eco-Rendiconto dello Stato**) (art. 36, comma 6);
- di un apposito allegato conoscitivo in cui sono illustrate, con riferimento alle **entrate finalizzate per legge**, per ciascun Ministero e per unità elementare del bilancio dell'entrata e della spesa, le entrate affluite e le spese sostenute nell'esercizio in relazione ai servizi e alle attività prestatati dalle amministrazioni centrali a favore di soggetti pubblici o privati, con separata indicazione di ciascuna voce di spesa (art. 36, comma 6-*bis*, legge n. 196/2009⁴).

Con riferimento all'esercizio **2019**, va sottolineata una importante **novità** dal punto di vista contabile: è l'introduzione del nuovo concetto di **impegno pluriennale "ad esigibilità"** - in applicazione di quanto previsto dalla legge n. 196 del 2009, art. 34, in materia di potenziamento della funzione del bilancio di cassa - in base al quale l'assunzione degli impegni contabili deve essere effettuata, nei limiti degli stanziamenti iscritti nel bilancio pluriennale,

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

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

con **imputazione della spesa negli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili** (quando vengono a scadenza) A partire dall'anno 2019, dunque, l'impegno di spesa viene imputato contabilmente dalle Amministrazioni sugli stanziamenti di competenza e cassa dell'anno o degli anni in cui l'obbligazione giunge a scadenza.

Nella Relazione al Rendiconto si evidenzia che nel complesso gli impegni assunti nel 2019 con esigibilità attribuita allo stesso 2019 ammontano a poco più di 823 miliardi di euro, sostanzialmente in linea, in termini di capacità di impegno (95,6%), al valore registrato nel 2018 (94,5%). Tuttavia considerando il volume totale degli impegni assunti nel 2019 con esigibilità imputabile anche agli esercizi successivi, il ricorso all'IPE ha determinato un ammontare complessivo di risorse impegnate dal 2019 al 2044 pari a circa 2.195 miliardi di euro, con un andamento in forte diminuzione della capacità di impegno negli esercizi successivi al 2019. Questi dati, tuttavia, vanno considerati con le dovute cautele dal momento che - si sottolinea nella Relazione -, trattandosi del primo anno di applicazione dell'IPE, le Amministrazioni non si sono sempre trovate nelle condizioni di determinare l'esercizio di esigibilità e questo si può riflettere nell'andamento decrescente della capacità di impegno che si è registrato.

Ricorso a strumenti di flessibilità di bilancio in fase gestionale

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

La **Tavola 61** allegata alla relazione illustrativa del disegno di legge in esame (pag. 105, A.C. 2572) fornisce il quadro complessivo dell'adozione delle nuove facoltà: in particolare, la tavola riporta, per gli anni dal 2016 al 2019 e per ciascuna tipologia di decreto, il **numero degli atti** che hanno fatto ricorso alle nuove forme di flessibilità e le relative **risorse finanziarie movimentate** nel complesso.

Dalla citata tabella emerge una sostanziale invarianza negli anni del numero complessivo dei decreti, mentre sembra in costante crescita il numero di atti con cui si applicano le nuove forme di flessibilità. Tale numero, che nel 2018 raggiungeva la quota di 567 (in aumento del 9% rispetto al 2017), nel **2019** è cresciuto a **715** (in aumento del 26% rispetto al 2018), ciò anche grazie all'ampliamento della flessibilità, che può essere attuata con i **decreti direttoriali** a seguito dell'introduzione delle azioni, e, in via **sperimentale**, a partire dal 2019, anche con **Decreti del Ragioniere Generale dello Stato**, ai sensi dell'articolo 4-quater, comma 2, del D.L. n. 32/2019, al fine di semplificare le procedure di assegnazione di fondi nel corso della gestione, fino a quel momento attuate con Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze⁵.

⁵ In particolare, con decreto del Ragioniere Generale dello Stato possono essere apportate le seguenti variazioni bilancio:

Ambiti di flessibilità nella fase gestionale

La possibilità di effettuare variazioni di stanziamenti di bilancio nel corso della gestione tra unità di voto, con decreti del Ministro competente o del Ministro dell'economia, da comunicare alla Corte dei conti, è prevista dalla legge di contabilità al fine di dare alle amministrazioni la possibilità, da un lato, di modulare le risorse assegnate secondo le necessità connesse al **raggiungimento degli obiettivi di spesa** e, dall'altro, di assicurare una **maggior tempestività nell'erogazione delle risorse** e velocizzare i pagamenti, in linea con i tempi previsti dalle norme vigenti.

Questa flessibilità di tipo gestionale – disciplinata dai commi da 4 a 4-*sexies* dell'articolo 33 della legge n. 196/2009, introdotti con il D.Lgs. n. 90/2016 – è tuttavia limitata nell'ambito di ciascuno stato di previsione e soltanto tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, con esclusione dei fattori legislativi, con **esclusione dei fattori legislativi**⁶.

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

- a. tra le dotazioni finanziarie di **ciascun programma**, nell'ambito di **uno stesso stato di previsione** da parte del **Ministro competente**, con proprio decreto da comunicare alla Corte dei conti, per motivate esigenze, previa verifica del Ministero dell'economia - RGS. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti (co. 4);
- b. tra gli stanziamenti di spesa di **ciascuna azione**, con **decreti direttoriali** previa verifica del Ministero dell'economia e finanze - RGS. Anche in questo caso è ribadito il divieto di utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti (co. 4-*bis*);
- c. tra gli stanziamenti di bilancio iscritti nella **categoria 2 "Consumi intermedi"** e nella **Categoria 21 "Investimenti fissi lordi"**, nell'ambito di **ciascuno stato di previsione** da parte del **Ministro dell'economia** e delle finanze su proposta del Ministro competente, fermo restando il divieto di utilizzo degli stanziamenti di

-
- Variazioni di bilancio occorrenti per l'iscrizione nei diversi stati di previsione della spesa interessata delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività (art. 24, comma 5-bis);
 - prelevamento dai fondi speciali per la reiscrizione in bilancio di residui passivi perenti delle spese correnti e in conto capitale (art. 27);
 - prelevamento dal fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (art. 29);
 - variazioni di bilancio compensative nell'ambito dello stato di previsione di ciascun Ministero aventi ad oggetto stanziamenti di spesa, anche se appartenenti a titoli diversi, iscritti nella categoria 2 (consumi intermedi) e nella categoria 21 (investimenti fissi lordi), con esclusione dei fattori legislativi, nel rispetto dei vincoli di spesa e con preclusione dell'utilizzo degli stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti (33, co 4-ter);
 - su proposta dei Ministri interessati, variazioni di bilancio per competenza, cassa e residui, anche tra diversi Ministeri, di fondi da ripartire istituiti per legge (33, co. 4-*sexies*).

⁶ Ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l'importo (considerato quale limite massimo di spesa) e il periodo di iscrizione in bilancio (articolo 21, comma 5, lettera b), della legge n.196/2009).

spesa in conto capitale per finanziare spese correnti (comma 4-ter dell'art. 33). Solo nel caso in cui le variazioni compensative abbiano ad oggetto spese concernenti l'acquisto di beni e servizi comuni a più centri di responsabilità amministrativa, gestite nell'ambito dello stesso Ministero da un unico ufficio, queste possono essere disposte con **decreto interdirettoriale** del dirigente generale, cui fa capo il predetto ufficio del Ministero interessato, e dell'Ispettore generale capo dell'Ispettorato generale del bilancio della Ragioneria generale dello Stato, da comunicare alla Corte dei conti (co. 4-*quater*);

- d. **di sola cassa**, tra unità elementari di bilancio di uno **stesso stato di previsione**, con decreto del **Ministro competente** da comunicare al Parlamento ed alla Corte dei conti, fatta **eccezione** per i pagamenti effettuati mediante l'emissione di **ruoli di spesa fissa**, previa verifica da parte del Ministero dell'economia e delle finanze - RGS. Tale facoltà è concessa al fine di preordinare nei tempi stabiliti le disponibilità di cassa occorrenti per disporre i pagamenti e di rendere effettive le previsioni indicate nei piani **finanziari dei pagamenti** (co. 4-*quinqies*);
- e. **variazioni** di bilancio in termini di **residui, competenza e cassa** necessarie alla **ripartizione**, anche tra amministrazioni diverse, dei **Fondi da ripartire** istituiti per legge, da operare con decreti del **Ministro dell'economia e finanze** (co. 4-*sexies*).

In **via sperimentale**, per gli anni **2019-2021**, per semplificare e accelerare le procedure di assegnazione di fondi nel corso della gestione, è stato peraltro previsto che le **variazioni** di bilancio di cui commi 4-ter (**consumi intermedi e investimenti fissi lordi**) e 4-*sexies* (**fondi da ripartire**) vengano disposte con **decreti del Ragioniere generale dello Stato**, anziché con decreto ministeriale (articolo 4-*quater* del D.L. n. 32/2019).

1.2. Il contenuto del disegno di legge di Rendiconto per l'esercizio finanziario 2019 (A.C. 2572)

Gli **articoli 1, 2 e 3** espongono i risultati complessivi relativi alle amministrazioni dello Stato per l'esercizio finanziario 2019 e sono riferiti rispettivamente alle **entrate** (con accertamenti per 865.992,9 milioni di euro), alle **spese** (con impegni per 823.177,8 milioni di euro) e alla **gestione finanziaria di competenza**, intesa come differenza tra il totale di tutte le entrate accertate⁷ e il totale di tutte le spese impegnate⁸, che evidenzia un avanzo di 42.815,1 milioni di euro (*cf.* più diffusamente sul punto il § 3).

L'**articolo 4** espone la **situazione finanziaria del conto del Tesoro**, che evidenzia, al 31 dicembre 2019, un disavanzo di 103.767,8 milioni di euro.

L'**articolo 5** reca:

⁷ Comprensive delle somme versate, rimaste da versare e rimaste da riscuotere.

⁸ Comprensive delle somme pagate e delle quelle rimaste da pagare.

- l'approvazione dell'Allegato n. 1⁹ contenente l'elenco dei decreti con i quali sono stati effettuati prelevamenti dal “**Fondo di riserva per le spese impreviste**”¹⁰;
- l'approvazione dell'Allegato n. 2 relativo alle **eccedenze di impegni e di pagamenti** risultate in sede di consuntivo, rispettivamente sul conto della competenza, sul conto dei residui e sul conto della cassa.

L'**articolo 6** espone la situazione **patrimoniale dello Stato** al 31 dicembre 2019 (di cui al conto generale del patrimonio), da cui risultano attività per un totale di circa 982,1 miliardi di euro e passività per un totale di circa 2.898 miliardi, con una eccedenza passiva al 31 dicembre 2019 di 1.915,9 miliardi.

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

⁹ Previsto dall'articolo 28, comma 4, della legge n. 196/2009.

¹⁰ Nell'allegato è specificato, per ciascun decreto di prelevamento, la missione ed il programma, nonché l'amministrazione di pertinenza e la specifica finalità a motivo del prelievo.

2. I SALDI DI FINANZA PUBBLICA NEL 2019

L'analisi delle risultanze del Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per il 2019 consente di ricostruire il quadro di quanto avvenuto nell'ambito del **perimetro dell'amministrazione statale**. A tale fine le risultanze del rendiconto vengono sottoposte a trattamenti contabili che rispondono all'applicazione delle regole standardizzate del Sistema Europeo dei Conti (SEC) e che hanno lo scopo di trasformare i dati di contabilità pubblica (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi in termini di competenza economica, che costituisce il criterio di riferimento della contabilità nazionale.

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

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

A tal fine in questo paragrafo si riportano i dati definitivi di **consuntivo per il 2019 relativi al conto economico della Pubblica Amministrazione (PA)**, che costituisce l'aggregato di riferimento per i parametri di finanza pubblica (indebitamento netto e debito) assunti nelle regole della *fiscal governance* adottata nell'ambito dell'Unione europea (UE). Poiché i saldi di tale conto si riferiscono al più ampio aggregato delle amministrazioni pubbliche, gli stessi non sono esposti nel Rendiconto dell'Amministrazione dello Stato attualmente all'esame ma, per quanto riguarda lo Stato, tengono conto (integrando le informazioni sull'Amministrazione medesima con quelle relative alle amministrazioni pubbliche diverse da quella centrale) di una diversa raffigurazione della gestione complessiva (comprensiva del bilancio, della tesoreria e del patrimonio) realizzata nel corso dell'esercizio.

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

* * * *

Nella **tabella** che segue viene riportato, con riferimento al 2019 e al triennio precedente, il **Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche**.

Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche - Anni 2016-2019

VOCI ECONOMICHE	2016	2017	2018	2019	17/16	18/17	19/18	2017	2018	2019
ENTRATE	<i>milioni di euro</i>				<i>variazioni %</i>			<i>% Pil</i>		
Imposte dirette	247.608	250.309	248.889	257.397	1,1	-0,6	3,4	14,4	14,1	14,4
Imposte indirette	242.534	248.508	254.428	257.910	2,5	2,4	1,4	14,3	14,4	14,4
Contributi sociali effettivi	216.622	221.393	230.397	237.751	2,2	4,1	3,2	12,7	13,0	13,3
Contributi sociali figurativi	4.005	4.172	4.073	4.336	4,2	-2,4	6,5	0,2	0,2	0,2
Altre entrate correnti	31.034	30.754	32.743	35.482	-0,9	6,5	8,4	1,8	1,9	2,0
Totale entrate correnti	784.446	797.736	814.424	837.526	1,7	2,1	2,8	45,9	46,1	46,9
Imposte in conto capitale	5.360	2.325	1.573	1.235	-56,6	-32,3	-21,5	0,1	0,1	0,1
Altre entrate in c/capitale	1.694	4.286	2.466	2.680	153,0	-42,5	8,7	0,2	0,1	0,1
Totale entrate in conto capitale	7.054	6.611	4.039	3.915	-6,3	-38,9	-3,1	0,4	0,2	0,2
Totale entrate complessive	791.500	804.347	818.463	841.441	1,6	1,8	2,8	46,3	46,3	47,1
SPESE										
Redditi da lavoro dipendente	166.387	167.221	172.501	173.253	0,5	3,2	0,4	9,6	9,8	9,7
Consumi intermedi	96.435	98.802	101.211	102.408	2,5	2,4	1,2	5,7	5,7	5,7
Prestazioni sociali in natura acquistate direttamente sul mercato	44.436	45.121	46.087	45.813	1,5	2,1	-0,6	2,6	2,6	2,6
Prestazioni sociali in denaro	336.370	341.404	348.473	361.211	1,5	2,1	3,7	19,7	19,7	20,2
Altre spese correnti	66.630	62.002	65.460	66.656	-6,9	5,6	1,8	3,6	3,7	3,7
Spese correnti netto interessi	710.258	714.550	733.732	749.341	0,6	2,7	2,1	41,1	41,5	41,9
Interessi passivi	66.388	65.457	64.621	60.305	-1,4	-1,3	-6,7	3,8	3,7	3,4
Totale spese correnti	776.646	780.007	798.353	809.646	0,4	2,4	1,4	44,9	45,2	45,3
Investimenti fissi lordi e variazione delle scorte	39.022	38.276	37.790	40.494	-1,9	-1,3	7,2	2,2	2,1	2,3
Contributi agli investimenti	9.283	10.014	13.868	14.189	7,9	38,5	2,3	0,6	0,8	0,8
Altre spese in c/capitale	7.314	18.510	7.296	6.413	153,1	-60,6	-12,1	1,1	0,4	0,4
Totale spese in conto capitale	55.619	66.800	58.954	61.096	20,1	-11,7	3,6	3,8	3,3	3,4
Totale spese complessive	832.265	846.807	857.307	870.742	1,7	1,2	1,6	48,8	48,5	48,7
SALDI										
Saldo corrente	7.800	17.729	16.071	27.880	127,3	-9,4	73,5	1,0	0,9	1,6
Indebitamento netto	-40.765	-42.460	-38.844	-29.301	4,2	-8,5	-24,6	-2,4	-2,2	-1,6
Saldo primario	25.623	22.997	25.777	31.004	-10,2	12,1	20,3	1,3	1,5	1,7
<i>Pil nominale</i>	<i>1.695.787</i>	<i>1.736.593</i>	<i>1.766.168</i>	<i>1.787.664</i>	<i>2,4</i>	<i>1,7</i>	<i>1,2</i>			

Come espone la tabella, nel **2019** il **Pil nominale** è stato pari a 1.787.664 milioni di euro, con una crescita dell'1,2% per cento rispetto all'anno precedente. In termini di volume (**Pil reale**) la crescita è stata dello 0,3% rispetto al 2018¹¹.

Con riguardo ai **saldi di finanza pubblica**, i dati riferiti all'esercizio 2019 concluso, resi noti dall'ISTAT¹², attestano un **indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni** pari, in valore assoluto, a -29.301 miliardi, corrispondente all'1,6 per cento del Pil.

Il dato indica un **miglioramento di circa 9,5 miliardi rispetto all'anno 2018**, anno nel quale l'indebitamento è risultato pari a -38.844 miliardi (corrispondente al 2,2 per cento del Pil).

Il **saldo primario**¹³ è risultato positivo e pari all'1,7% del Pil (31 miliardi), con una crescita di 0,2 punti percentuali rispetto al 2018 (1,5%).

La **spesa per interessi** è stata pari al 3,4% del Pil (60,3 miliardi), con una diminuzione di 0,3 punti percentuali rispetto al 2018 (3,7%).

Il **saldo di parte corrente**¹⁴ è stato positivo e pari a 27,88 miliardi (a fronte dei 16,07 miliardi del 2018).

Limitando l'analisi ai principali aggregati del conto economico della p.a., si rileva che al miglioramento del saldo concorre principalmente un **incremento delle entrate** (per circa 23,1 miliardi), che determina effetti più che compensativi rispetto all'**incremento delle spese** (per circa 11,3 miliardi).

Le **entrate totali** del 2019 delle Amministrazioni pubbliche sono aumentate del 2,8% rispetto all'anno precedente, con un'incidenza sul Pil pari al 47,1%.

Le **entrate correnti** hanno registrato una crescita del 2,8%, attestandosi al 46,9 % del Pil. In particolare, le imposte dirette sono risultate in aumento del 3,4%, in virtù della crescita dell'IRPEF, dell'IRES e delle imposte sostitutive. Anche le imposte indirette hanno registrato un aumento (+1,4%), per effetto principalmente della crescita del gettito IVA e dell'imposta sul Lotto e le lotterie. I contributi sociali effettivi hanno segnato un incremento (+3,2%) rispetto al 2018 mentre le altre entrate correnti sono aumentate dell'8,4%, grazie soprattutto all'andamento positivo dei dividendi. La diminuzione delle **entrate in conto capitale** (-3,1%) è dovuta alla

¹¹ Comunicato [ISTAT, Pil e indebitamento delle amministrazioni pubbliche, anni 2016-2019 \(del 2 marzo 2020\)](#).

¹² Comunicato [ISTAT, Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle pubbliche amministrazioni secondo il Trattato di Maastricht \(del 22 aprile 2020\)](#).

¹³ Indebitamento netto al netto della spesa per interessi.

¹⁴ Risparmio o disavanzo delle amministrazioni pubbliche

contrazione delle imposte in conto capitale in parte compensata dalla crescita delle altre entrate in conto capitale.

La **pressione fiscale** complessiva (ammontare delle imposte dirette, indirette, in conto capitale e dei contributi sociali in rapporto al Pil) è risultata nel 2019 pari al 42,4 %, in aumento rispetto all'anno precedente (nel 2018 era stata pari al 41,9%).

Le **spese finali** si attestano nel 2019 a 870.7 miliardi, in aumento dell'1,6% rispetto al 2018, anno in cui l'analogo valore era stato di 857,3 miliardi.

Nel complesso, **l'incidenza delle spese complessive rispetto al Pil cresce leggermente**, passando dal 48,5% del 2018 al 48,7% del 2019. La variazione complessiva è il prodotto dell'incremento di 1,4 punti di Pil della spesa corrente e di 3,6 punti di Pil della spesa in conto capitale, a fronte di una riduzione del 6,7% della spesa per interessi.

Per quanto riguarda, infine, il **debito pubblico**, a fine 2019 era pari a 2.409.841 miliardi di euro, in aumento di 28,899 miliardi di euro rispetto ai 2.380.942 miliardi del 2018 (il rapporto debito pubblico/PIL rimane invariato al 134,8%).

Rapporto debito pubblico /PIL delle amministrazioni pubbliche

	2016	2017	2018	2019
Debito pubblico (<i>mln euro</i>)	2.285.619	2.329.553	2.380.942	2.409.841
<i>Debito pubblico/PIL</i>	<i>134,8</i>	<i>131,4</i>	<i>134,8</i>	<i>134,8</i>

Fonte: Comunicato [ISTAT. Pil e indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche: aggiornamento, del 22 aprile 2020.](#)

3. LA GESTIONE DI COMPETENZA

Nella tavola seguente sono esposti i **saldi del bilancio dello Stato** registrati a consuntivo nel 2019, in termini di competenza, posti a confronto con le *previsioni iniziali di bilancio* e con *quelle definitive*, nonché con i saldi relativi all'esercizio precedente. I dati sono esposti al *loro delle regolazioni contabili*¹⁵.

I SALDI DI COMPETENZA

(dati in milioni di euro)

	2018	2019			Differenza 2019/2018
	Consuntivo	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Consuntivo	
Operazioni finali					
Entrate finali	591.612	578.638	584.714	605.584	13.972
Spese finali	611.597	637.991	642.153	603.287	-8.310
Operazioni complessive*					
Entrate complessive	840.677	869.499	876.824	865.993	25.316
Spese complessive	816.702	869.499	871.112	823.178	6.476
SALDI					
Saldo netto da finanziare	-19.986	-59.352	-57.439	2.297	22.283
Risparmio pubblico	27.442	-11.908	-8.326	49.972	22.530
Ricorso al mercato	-225.090	-290.861	-286.398	-217.594	7.496

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

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

Nel suo insieme, la gestione di competenza ha fatto conseguire nel 2019 un **miglioramento** di tutti i saldi rispetto alle previsioni definitive, nonché rispetto ai risultati differenziali registrati nell'esercizio 2018.

In particolare, il **saldo netto da finanziare** (dato dalla differenza fra le entrate finali e le spese finali) presenta nel 2019 un **valore positivo di circa 2,3 miliardi** (0,1 per cento del PIL), con un **miglioramento di quasi 22,3 miliardi** rispetto al saldo registrato nel 2018 (che si era attestato a -20 miliardi). Il miglioramento del saldo è di circa 59,7 miliardi (104 per cento)

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

se confrontato con le previsioni definitive, che indicavano un valore negativo del saldo di -57,4 miliardi.

Tale risultato dà luogo a un **accreditamento netto**, in **controtendenza** rispetto agli anni precedenti, in cui si registrava un indebitamento, dovuto all'aumento delle entrate finali (+14 miliardi) ed alla riduzione delle spese finali (-8,3 miliardi) (*cfr. quanto esposto nel § successivo*).

Anche il risparmio pubblico (saldo delle operazioni correnti, che, se positivo, misura la quota di risorse correnti destinabile al finanziamento delle spese in conto capitale) registra un **miglioramento nel 2019**, passando dai 27,4 miliardi di euro registrati nel 2018 ad un **valore di quasi 50 miliardi** (corrispondente al 2,8 per cento del PIL), denotando un **miglioramento di 22,5 miliardi** rispetto al 2018. Il miglioramento sale a 58,3 miliardi se confrontato con le previsioni definitive. Tale situazione si è determinata a causa di un decremento delle spese correnti (-8,5 miliardi), contestuale ad un incremento del complesso delle entrate tributarie ed extra-tributarie (+14 miliardi), come meglio evidenziato nel paragrafo seguente.

Infine, il dato del **ricorso al mercato** finanziario (differenza tra le entrate finali e il totale delle spese, incluse quelle relative al rimborso di prestiti) si attesta nel 2019 a **-217,6 miliardi** (con un'incidenza sul Pil del 12,2 per cento), evidenziando un **miglioramento** di 7,5 miliardi rispetto al **2018**, mantenendo quindi, il trend in discesa registrato già lo scorso anno (225,1 miliardi) dopo il dato fortemente negativo del 2017 (in cui tale saldo si era assestato a oltre 271 miliardi di euro). Rispetto alle previsioni definitive, il ricorso al mercato evidenzia un miglioramento di 68,8 miliardi (24%).

Il valore del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato registrati nel 2019 si mantengono comunque **al di sotto del limite massimo** fissato dalla **legge di bilancio per il 2019** (tetto stabilito, rispettivamente, in -68.179 milioni e in 299.687 milioni).

La tavola che segue riporta l'evoluzione del saldo netto da finanziare e al risparmio pubblico nel periodo 2008-2019.

Gestione di competenza – valori assoluti (miliardi di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Entrate finali	507,8	505,3	521,7	545,8	554,0	550,2	569,6	581,3	583,0	591,6	605,6
Spese finali	540,5	526,9	520,8	535,0	528,0	603,0	611,1	592,4	612,1	611,6	603,3
Risparmio pubblico	23,6	28,7	46,1	48,5	39,7	18,4	-9,0	27,8	31,6	27,4	50,0
Saldo netto da finanziare	-32,7	-21,6	0,9	10,8	-28,0	-52,8	-41,5	-11,1	-29,1	-20,0	2,3

La tavola evidenzia come, dopo i valori elevati del 2009, il **saldo netto da finanziare** (in termini di competenza) sia andato via via riducendosi, per tornare poi a crescere a partire dal 2013, in coincidenza con l'avvio di misure volte al contrasto di una fase ciclica molto negativa: tra le più rilevanti, il pagamento dei debiti della PA avviato con il D.L. 35/2013, il bonus Irpef introdotto dal D.L. 66/2014, gli sgravi contributivi introdotti con la Legge di

Stabilità per il 2015 (L. 190/2014). Nel **2016**, pur mantenendosi un'impostazione di politica fiscale non restrittiva, il saldo netto da finanziare ha registrato un netto miglioramento dovuto - oltre che al ritorno ad un segno positivo nel tasso di crescita del PIL - ad una crescita degli accertamenti di entrate tributarie (+11,6 miliardi) combinata ad una sensibile diminuzione delle spese finali (-18,7 miliardi). Nel **2017** il saldo netto da finanziare registra nuovamente un peggioramento (+18 miliardi rispetto al 2016), dovuto ad una crescita delle spese finali (+19,6 miliardi, riconducibile principalmente alle disposizioni a tutela del settore creditizio) a fronte di un più ridotto incremento delle entrate finali (+1,6 miliardi) come evidenziano i dati relativi alle entrate e alle spese riportati nella tabella. Nel 2018, il saldo torna a registrare un miglioramento (-9,1 miliardi rispetto al 2017), dovuto al notevole incremento delle entrate finali (+8,6 miliardi). Nel **2019**, il saldo si attesta ad un valore positivo di +2,3 miliardi, con un miglioramento rispetto al 2018 di 22,3 miliardi - dovuto al notevole incremento delle entrate finali (+14 miliardi), accompagnato da una riduzione delle spese finali (-8,3 miliardi) - registrando dunque un dato di **accreditamento netto**, in **controtendenza** rispetto agli anni precedenti.

Nella tavola seguente sono esposti i dati relativi alla **gestione** di competenza delle **entrate** e delle **spese** dell'esercizio finanziario 2019, a raffronto con le *previsioni iniziali* (A), risultanti dal bilancio di previsione per il 2019, e con le *previsioni definitive* (B). La tabella evidenzia altresì gli scostamenti determinatisi nel corso della gestione rispetto alle previsioni definitive. I dati sono altresì posti a raffronto con i risultati relativi all'esercizio finanziario precedente.

Dati di competenza – Esercizio 2019

(dati in milioni di euro)

	2018	2019				Differenza 2019/2018	Variazioni % 2019/2018
	Consuntivo	Previsioni iniziali (A)	Previsioni definitive (B)	Consuntivo (C)	Differenza (*) (C-B)		
ENTRATE							
Entrate tributarie	501.300	513.212	505.532	513.990	8.458	12.690	2,5
Entrate extratributarie	88.111	63.167	76.341	89.463	13.122	1.352	1,5
Totale entrate correnti	589.411	576.380	581.873	603.453	21.580	14.042	2,4
Alienaz., ammort., riscoss.	2.200	2.259	2.840	2.132	-708	-68	-3,1
Entrate finali	591.612	578.638	584.714	605.584	20.870	13.972	2,4
Accensione prestiti	249.066	290.861	292.111	260.409	-31.702	11.343	4,6
Entrate complessive	840.677	869.499	876.824	865.993	-10.831	25.316	3,0
SPESE							
Spese correnti	561.969	588.286	590.199	553.480	-36.719	-8.489	-1,5
Spese conto capitale	49.628	49.704	51.954	49.806	-2.148	178	0,4
Spese finali	611.597	637.990	642.153	603.287	-38.866	-8.310	-1,4
Rimborso prestiti	205.104	231.508	228.959	219.891	-9.068	14.787	7,2
Spese complessive	816.702	869.498	871.112	823.178	-47.934	6.476	0,8
Saldo netto da finanziare	-19.986	-59.352	-57.439	2.297	23.932	9.110	-31,3

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

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

Come evidenziato nella Tabella, il **miglioramento del saldo netto** da finanziare, di cui si è detto sopra, discende da una gestione di competenza 2019 che evidenzia un **aumento degli accertamenti di entrate finali** (+14 miliardi) rispetto all'anno precedente, essenzialmente ascrivibile alle entrate **tributarie (+12,7 miliardi)**, ed una **riduzione** degli impegni delle **spese finali** (-8,3 miliardi).

Anche per le **entrate complessive** (comprensivi delle entrate per accensione di prestiti), l'entità degli **accertamenti**, pari a circa **866 miliardi di euro**, è risultata in crescita rispetto al 2018 (3%, circa +25,3 miliardi), grazie alla dinamica positiva degli accertamenti delle **entrate da accensione prestiti** (+11,3 miliardi rispetto al 2018).

L'incidenza **sul Pil** degli accertamenti complessivi è pari al **48,4 per cento**, superiore a quanto fatto registrare lo scorso anno (47,9 per cento del Pil nel 2018).

Dal lato della spesa, la **flessione degli impegni finali** nel 2019 - passati da 611,6 miliardi del 2018 a **603,3 miliardi** di euro del **2019** - è frutto di una **contrazione** della spesa **corrente** (-8,5 miliardi) rispetto al 2018. Le spese in conto capitale si sono mantenute stabili, con un lieve incremento dello 0,4 per cento rispetto al 2018.

Relativamente agli **impegni complessivi di spesa** (che includono le spese per rimborso prestiti), essi ammontano a **823,2 miliardi**, evidenziando un **incremento** rispetto all'anno precedente di **6,5 miliardi** di euro (**0,8%**), determinato, in particolare, dal rimborso delle passività finanziarie (+14,8 miliardi, in aumento del 7,2 per cento).

Il peso della **spesa complessiva** in rapporto **al PIL** è passato dal 46,6 per cento del 2018 al **46 per cento** nel 2019 (era 49,8 per cento nel 2017).

Confrontando i dati relativi agli impegni con le previsioni definitive, si evidenzia una "**Capacità d'impegno**" – cioè del rapporto tra le somme impegnate e gli stanziamenti definitivi – nel 2019 pari al **94,5%**, leggermente inferiore al valore registrato nel 2018 (95,6%).

Come già accennato, il D.Lgs. n. 93 del 2016, in applicazione della legge n. 196 del 2009 in materia di potenziamento della funzione del bilancio di cassa (articolo 42), ha introdotto il **nuovo concetto di impegno** in relazione al quale l'assunzione degli impegni contabili deve essere effettuata, nei limiti degli stanziamenti iscritti nel bilancio pluriennale, con imputazione della spesa negli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili (quando vengono a scadenza). A partire dall'anno 2019 l'impegno di spesa è stato conseguentemente imputato contabilmente dalle Amministrazioni sugli stanziamenti di competenza e cassa dell'anno o degli anni in cui l'obbligazione giunge a scadenza.

La **tavola 7 della Relazione illustrativa al ddl di Rendiconto** espone l'andamento degli impegni assunti nel 2019 per lo stesso anno e per gli esercizi di esigibilità successivi, a raffronto con i valori del 2018. Sono altresì esposti gli stanziamenti definitivi e le percentuali che rappresentano il rapporto tra essi (capacità di impegno).

Nel complesso gli impegni assunti nel 2019 con esigibilità attribuita allo stesso 2019 ammontano a circa 823 miliardi di euro, sostanzialmente in linea, in termini di capacità di impegno (95,6%), con il valore registrato nel 2018 (94,5%). Tuttavia considerando il volume totale degli impegni assunti nel 2019 con esigibilità imputabile anche agli esercizi successivi, il **ricorso all'IPE** ha determinato un ammontare complessivo di **risorse impegnate dal 2019 al 2044** pari a circa **2.195 miliardi** di euro. Negli esercizi successivi al 2019 la capacità di impegno presenta tuttavia un andamento in forte diminuzione, decrescendo di quasi i 2/3 dal 2019 al 2020 (dal 94,9% al 31,9%), per poi scendere ancora fino al 16,5% nel 2025. La diminuzione riscontrabile dal 2020 in poi è imputabile quasi esclusivamente alle spese correnti e delle spese in conto capitale, le cui capacità di impegno diminuiscono rapidamente già a partire dal 2020, al contrario del rimborso delle passività finanziarie dove si mantiene elevata e scende lentamente attestandosi a più del 50% ancora nel 2025.

3.1. Le entrate finali

La gestione di competenza del bilancio ha registrato **accertamenti per entrate finali** pari a circa **605,6 miliardi** (pari al 103,6 per cento delle previsioni definitive, stimate in 584,78 miliardi).

Sulla base di una sintetica analisi del confronto 2019-2018 relativo all'andamento delle **entrate finali** accertate, si rileva innanzitutto il loro **aumento** per oltre **14 miliardi**, che conferma la **tendenza in aumento** delle somme accertate rispetto all'esercizio precedente già evidenziata lo scorso anno (l'incremento delle entrate finali era stato di 8,6 miliardi nel 2018, di circa 1,6 miliardi nel 2017, di oltre 11,7 miliardi nel 2016 e di oltre 19 miliardi nel 2015, a fronte di un decremento di 3,8 miliardi registrato invece nel 2014).

Analogamente, per le **entrate complessive** (entrate finali + **Titolo IV**) si registra un **incremento** degli accertamenti rispetto all'anno precedente, per **oltre 25 miliardi**, quando nel 2018 vi era stata una riduzione di 23,9 miliardi.

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

Si ricorda che il passaggio dalle previsioni iniziali alle previsioni definitive deriva dall'adozione di norme e provvedimenti nel corso della gestione dell'esercizio, nonché dalle variazioni introdotte con la legge di assestamento. In base a tali modifiche, a partire dagli 869,5 miliardi di entrate complessive di competenza previste nella legge di bilancio 2019-2021, le previsioni definitive hanno raggiunto quasi 876,8 miliardi di euro.

Passando all'analisi delle **entrate finali**, si evidenzia un andamento positivo nelle entrate tributarie con un aumento degli accertamenti per poco meno di 14 miliardi rispetto al 2018. In particolare, si registra un **incremento** degli accertamenti per **entrate tributarie (+12,7 miliardi**, pari a +2,5%) che si attestano intorno a 514,0 miliardi di euro (erano 501,3 miliardi nel 2018 e 491,4 miliardi nel 2017).

Ritornano a crescere anche le **entrate extratributarie**, pari a 89,5 miliardi (+1,5%), in controtendenza rispetto al trend negativo registrato nel 2018 (88,1 miliardi, pari ad -1,1% rispetto al 2017).

Nel confronto con i dati gestionali, lo scostamento registrato **tra previsioni definitive ed il volume accertato delle entrate finali** è stato pari a circa **+21,6 miliardi** di euro, frutto di un volume di accertamenti per entrate extratributarie decisamente superiore alle previsioni (+13,1 miliardi) a cui si aggiungono le maggiori entrate tributarie (+8,5 miliardi).

Per le entrate relative al Titolo III "Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti" si registrano, invece, accertamenti per 2,1 miliardi, con una leggera flessione di 69 milioni rispetto al 2018.

Con riferimento specifico alle **entrate tributarie**, l'incremento del dato degli accertamenti, come esposto nella tabella che segue, è dovuto principalmente ai **maggiori** accertamenti relativi alle **imposte sul patrimonio e sul reddito** di 6,7 miliardi (+2,6%), alle **tasse ed imposte sugli affari** di 4,7 miliardi (+2,6%) e agli introiti per **lotto**, lotterie ed altre attività di giuoco di 886 milioni (+4,0%).

Per le entrate **extratributarie** (-1,1%), l'aumento riguarda principalmente i **proventi di servizi pubblici minori** per 2,2 miliardi (+7,4%) e i prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni per 778 milioni (+30,6%). In diminuzione per 2 miliardi la voce "Recuperi, rimborsi e contributi" (-4,3%).

Analisi economica delle entrate accertate negli esercizi 2017-2019

(milioni di euro)

TRIBUTI	2017	2018	2019	Var. % 2019/2018
ENTRATE TRIBUTARIE	491.418	501.300	513.990	2,5
- Imposte sul patrimonio e sul reddito	262.877	262.614	269.346	2,6
- Tasse ed imposte sugli affari	170.131	179.686	184.358	2,6
- Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	34.315	34.308	34.633	0,9
- Monopoli	10.565	10.617	10.692	0,7
- Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	13.530	14.075	14.961	6,3
ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	89.081	88.111	89.463	1,5
- Proventi speciali	963	943	916	-2,9
- Proventi di servizi pubblici minori	30.674	29.947	32.152	7,4
- Proventi dei beni dello Stato	272	302	339	12,3

TRIBUTI	2017	2018	2019	Var. % 2019/2018
- Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	2.332	2.545	3.323	30,6
- Interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro	5.067	4.449	4.761	7,0
- Recuperi, rimborsi e contributi	47.176	47.224	45.171	-4,3
- Partite che si compensano nella spesa	2.598	2.699	2.801	3,8
ENTRATE CORRENTI	580.499	589.411	603.453	2,4
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI	2.475	2.201	2.132	-3,1
- Vendita di beni ed affrancazione di canoni	111	43	39	-9,3
- Ammortamento di beni patrimoniali	387	381	469	23,1
- Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del Tesoro	1.977	1.776	1.624	-8,6
ENTRATE FINALI	582.974	591.612	605.584	2,4
ACCENSIONE DI PRESTITI	281.610	249.066	260.409	4,6
ENTRATE COMPLESSIVE	864.584	840.677	865.993	3,0

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

Con riguardo alle principali **imposte del comparto tributario**, esposte nella tabella successiva, si registra nel 2019 un **aumento** degli accertamenti delle entrate tributarie **ricorrenti**: si tratta di **12 miliardi** per gli accertamenti (+2,5% rispetto al 2018), di cui 6 miliardi relativi all'**IRPEF** (+3,1%), 5,2 miliardi relativi all'**Iva** (+3,4%); ad essi si sommano le maggiori entrate per circa 800 milioni relativi alle imposte sui **giochi** (+12,8%) e Lotterie.

In diminuzione le entrate da imposte sostitutive (-1,2 miliardi, -7,6%) e da "registro, bollo e sostitutive" (-577 milioni, -4,5%).

Andamento delle principali imposte - Accertamenti

(milioni di euro)

	2017	2018	2019	Var. % 2019/2018
Entrate tributarie, di cui:	491.418	501.300	513.990	2,5
Entrate ricorrenti:	487.048	498.128	510.675	2,5
1 - Redditi	192.489	195.799	201.840	3,1
2 - Reddito delle società	40.964	38.352	39.569	3,2
3 - Imposte sostitutive	16.336	16.311	15.079	-7,6
4 - Altre imposte dirette	9.314	9.840	10.366	5,3
5 - Iva	147.298	155.453	160.667	3,4
6 - Registro, bollo e sostitutive	11.926	12.716	12.139	-4,5
7 - Accisa e imposta erariale sugli oli minerali	26.505	26.155	26.238	0,3
8 - Accisa e imposta erariale su altri prodotti	7.729	8.082	8.336	3,1
9 - Imposte sui generi di monopolio	10.565	10.616	10.691	0,7
10 - Lotto	7.153	7.568	7.624	0,7
11 - Imposte gravanti sui giochi	6.047	6.146	6.934	12,8
12 - Lotterie ed altri giochi	303	318	365	14,8
13 - Altre imposte indirette	10.158	10.771	10.826	0,5

	2017	2018	2019	Var. % 2019/2018
Entrate tributarie, di cui:	491.418	501.300	513.990	2,5
Entrate non ricorrenti:	4.370	3.172	3.315	4,5
1 - Imposte sostitutive	1.385	1.647	2.180	32,4
2 - Altre imposte dirette	1.393	281	49	-82,6
3 - Condoni dirette	736	384	263	-31,5
4 - Altre imposte indirette	834	842	805	-4,4
5 - Condoni indiretti	22	18	18	0,0

Le entrate **non ricorrenti** presentano un incremento di 143 milioni (+4,5%), dovuta all'aumento delle imposte sostitutive (+533 milioni, +32,3%), compensato da riduzioni dell'aggregato "Altre imposte dirette" i cui accertamenti passano dai 281 milioni dell'esercizio 2018 a soli 49 milioni nel 2018 (-82,6%) e dai condoni indiretti (da 384 milioni del 2018 a 263 milioni nel 2019).

Tra le **entrate extra-tributarie ricorrenti** si segnala la voce relativa alle "Entrate derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti": nel 2019 gli accertamenti sono stati pari a 28,8 miliardi (nel 2018 erano stati 27,8 miliardi), superando di circa 12 miliardi il valore delle previsioni definitive.

Dalla **differenza** tra gli **accertamenti** e i **versamenti** in conto competenza avvenuti nell'esercizio si ottengono i **residui attivi** generati dalla gestione (c.d. residui di nuova formazione), relativi sia alle somme accertate e non riscosse (61,4 miliardi) sia alle somme riscosse ma non ancora riversate in bilancio (29,6 miliardi): nel complesso si tratta di 91,1 miliardi.

Aggiungendo a tali residui di nuova formazione anche quelli derivanti dagli esercizi pregressi ancora da incassare (125 miliardi), la consistenza dei residui attivi totali alla fine dell'esercizio 2019 ammonta a 216,1 miliardi.

3.2. Le spese finali

Gli impegni per **spese finali**, costituite dal totale delle spese di parte corrente e di quelle in conto capitale, sono passati da 611,6 miliardi di euro del 2018 a **603,3 miliardi** di euro del **2019**, in **riduzione dell'1,4 per cento** rispetto al 2018, per un ammontare di -8,3 miliardi.

Tale risultato è frutto di una diminuzione delle spese correnti, per 8,5 miliardi, e di un lieve aumento della spesa in conto capitale (+178 milioni).

In particolare, la spesa di **parte corrente** ha generato impegni per circa **553,5 miliardi** di euro, in **forte riduzione** (-8,5 miliardi) rispetto al 2018, mentre gli impegni di spesa in **conto capitale** hanno registrato una sostanziale stabilità rispetto al 2018, assestandosi a **49,8 miliardi** (+0,4 per cento circa).

Considerando il rimborso delle passività finanziarie, in aumento rispetto al 2018 di circa 14,8 miliardi (+7,2 per cento), gli **impegni complessivi** di spesa registrano invece un **aumento** rispetto a quelli dell'anno precedente, di circa lo 0,8 per cento

Passando all'analisi per **categoria economica** dei dati della gestione, esposta nella tavola che segue, si rileva che nell'ambito delle uscite correnti, la voce più consistente è quella relativa ai **trasferimenti ad amministrazioni pubbliche**, con impegni per oltre 258 miliardi di euro, che costituisce il 46,6 per cento della spesa corrente. Si tratta, in prevalenza di trasferimenti ad amministrazioni locali (impegni per 134,1 miliardi) e a enti previdenziali (113,5 miliardi).

Poi si segnalano i **redditi da lavoro dipendente**, che ammontano a 94,7 miliardi di euro e rappresentano il 17,1 per cento degli impegni di parte corrente, e gli **interessi passivi** e redditi di capitale, che, con impegni pari a 68,4 miliardi di euro, rappresentano il 12,4 per cento della spesa corrente.

Analisi economica delle spese finali negli esercizi 2017-2019

(milioni di euro)

Categorie economiche	2017	2018	2019	Var. % 2019/2018
Redditi da lavoro dipendente	91.365	94.291	94.735	0,5
Consumi intermedi	13.366	14.228	12.538	-11,9
Imposte pagate sulla produzione	4.951	5.185	5.182	-0,1
Trasferimenti correnti alle P.A., di cui:	263.215	264.041	258.113	-2,2
- ad amministrazioni centrali	10,4	10,3	10,6	2,9
- ad amministrazioni locali	132,4	132,5	134,1	1,2
- ad Enti di previdenza	120,5	121,2	113,5	-6,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.212	17.901	15.350	-14,3
Trasferimenti correnti a imprese	6.975	8.568	8.607	0,5
Trasferimenti all'estero	1.670	1.617	1.608	-0,6
Risorse proprie UE	15.250	16.242	17.763	9,4
Interessi passivi e redditi da capitale	70.580	69.185	68.372	-1,2
Poste correttive e compensative	64.145	68.828	69.408	0,8
Ammortamenti	387	381	469	23,1
Altre uscite correnti	1.772	1.500	1.334	-11,1
Totale spese correnti	548.890	561.969	553.480	-1,5
Investimenti fissi lordi e acquisti terreni	4.924	5.956	6.239	4,8
Contributi agli investimenti ad A.P.	20.198	22.781	21.685	-4,8
Contributi investimenti ad imprese	10.875	13.781	11.179	-18,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	104	79	393	397,5
Contributi agli investimenti a estero	560	535	341	-36,3
Altri trasferimenti in conto capitale	2.967	3.158	5.798	83,6
Acquisizioni di attività finanziarie	23.553	3.337	4.171	25,0
Totale spese conto capitale	63.181	49.628	49.806	0,4
Totale spese finali	854.143	611.597	603.286	-1,4

Con riferimento alla **dinamica delle spese correnti**, confrontando i dati con quelli dell'esercizio 2018, si rileva che le categorie che registrano le **maggiori riduzioni** sono quelle relative ai **trasferimenti correnti a famiglie** e istituzioni sociali private (-2,5 miliardi, -14,3%), ai **consumi intermedi**, che passa dai 114,2 miliardi del 2018 ai 12,5 miliardi del 2019 (-11,9%), nonché quella per **trasferimenti correnti alle PA** (-5,9 miliardi, -2,2%).

In **calo** anche gli oneri per **interessi passivi**, che scendono dai 69,2 miliardi nel 2018 ai 68,4 miliardi del 2019 (-1,2%), continuando il trend che aveva caratterizzato gli anni precedenti, in ragione della sensibile diminuzione dei tassi avutasi dalla fine del 2013 in poi.

In aumento, invece la spesa per **redditi da lavoro dipendente** (+0,5%, circa 444 milioni). Anche i trasferimenti correnti alle imprese in conto competenza mostrano un leggero aumento, rispetto al 2018, pari allo 0,5%.

Per quel che concerne la **spesa in conto capitale**, i dati registrano un leggero **aumento** degli impegni, da 49,6 a 49,8 miliardi (circa 178 milioni).

Tra le categorie di spese in conto capitale, nel 2019 si rileva un aumento degli impegni della categoria "Altri trasferimenti in conto capitale" (circa +2,6 miliardi in conto competenza) e della categoria "Acquisizioni di attività finanziarie" (+0,8 miliardi).

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

3.3. Spese finali per missioni

Dal 2008, anno di avvio della riclassificazione del bilancio per missioni e programmi di spesa, nonostante alcuni affinamenti nella classificazione delle spese, il **numero** e i contenuti delle **missioni** sono rimasti **stabili** (34), mentre il numero dei **programmi** gestiti è via via aumentato, passando dai 168 del 2014, ai 181 del 2015, ai 182 del bilancio 2016. Negli esercizi 2017 e 2018 i programmi sono scesi a 175. I programmi di spesa del bilancio 2019 sono **176**.

Dall'analisi delle spese finali per missioni riferite al 2019, che qui vengono analizzate al **netto** della missione **debito pubblico** (che pesa da sola in misura pari al 34,4 per cento delle somme complessivamente impegnate del Rendiconto 2019, a fronte del 33 per cento nel 2018), focalizzando dunque l'analisi sulla sola **spesa primaria**, si conferma innanzitutto la rilevanza delle **relazioni finanziarie con le autonomie territoriali** (si tratta in sostanza di trasferimenti agli enti territoriali), che pesano per il **22,7 per cento** (erano il 21,8 nel 2018) sulla spesa primaria.

Si conferma altresì la significativa incidenza sul totale degli impegni delle **politiche previdenziali**, attestatesi al **15,7 per cento** della spesa primaria (rispetto al 17,0 per cento del 2018) e delle **politiche economico-finanziarie e di bilancio** che si attestano al **16,1 per cento** (in aumento di 0,7 punti percentuali rispetto al 15,4 per cento del 2018). **L'istruzione scolastica** rappresenta il **9,1 per cento** della spesa primaria, in leggero aumento rispetto allo scorso esercizio (in cui rappresentava il 9 per cento). Un **incremento** in percentuale rispetto agli impegni si è riscontrato anche per la missione **Diritti sociali**, che rappresenta ora il **6,8 per cento** della spesa primaria (rispetto al 6,2 per cento nel 2018),

I **decrementi** più rilevanti, invece, in rapporto agli impegni, sono emersi in relazione alle **politiche per il lavoro**, diminuite da 10,6 a 8 miliardi di euro nel 2019, rappresentando ora l'1,5 per cento degli impegni di spesa del 2019 (rispetto al 2,1 per cento del 2017 e al 1,9 per cento del 2018), per la Missione **Competitività e sviluppo delle imprese**, attestatesi al **4,3 per cento** della spesa primaria (rispetto al 4,6 per cento del 2018) e per il **Diritto alla mobilità**, che pesa il 2,2 per cento della spesa primaria (era il 2,4 per cento nel 2018).

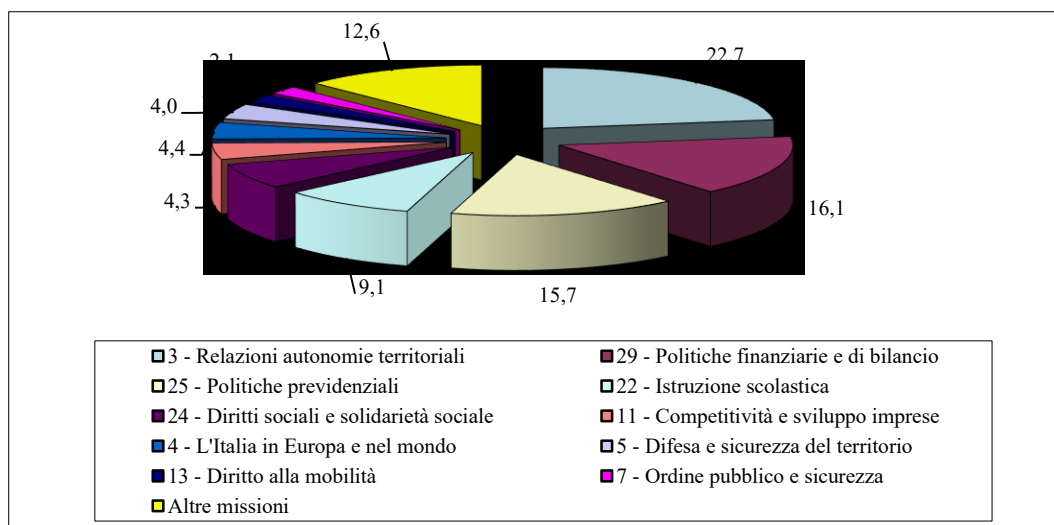
La tabella che segue ed il relativo grafico espongono le missioni che, nella composizione percentuale sul totale degli impegni di spesa primaria (al netto della missione Debito pubblico), raggiungono un valore superiore al 2 per cento; esse assorbono nel complesso l'87,4 per cento della spesa primaria del bilancio dello Stato.

ANALISI DELLE SPESE PER LE PRINCIPALI MISSIONI

(al netto della missione debito pubblico)

(Dati di competenza – milioni di euro)

PRINCIPALI MISSIONI	2017		2018		2019		Var. % 2019/2018
	Impegni	Composizione %	Impegni	Composizione %	Impegni	Composizione %	
3 - Relazioni autonomie territoriali	119.222	21,8	119.077	21,8	122.815	22,7	3,1
29 - Politiche finanziarie e di bilancio	99.666	18,2	84.370	18,2	87.068	16,1	3,2
25 - Politiche previdenziali	92.343	16,9	92.855	16,9	84.596	15,7	-8,9
22 - Istruzione scolastica	46.468	8,5	49.223	8,5	49.356	9,1	0,3
24 - Diritti sociali e solidarietà sociale	32.084	5,9	33.952	5,9	36.599	6,8	7,8
11 - Competitività e sviluppo imprese	21.544	3,9	25.326	3,9	23.405	4,3	-7,6
4 - L'Italia in Europa e nel mondo	23.626	4,3	24.370	4,3	23.595	4,4	-3,2
5 - Difesa e sicurezza del territorio	21.337	3,9	22.293	3,9	21.641	4,0	-2,9
13 - Diritto alla mobilità	12.147	2,2	13.335	2,2	11.738	2,2	-12,0
7 - Ordine pubblico e sicurezza	11.000	2,0	11.355	2,0	11.507	2,1	1,3
Altre missioni	67.332	12,3	71.302	13,0	67.975	12,6	-4,7
Totale spesa (al netto debito pubblico)	546.769	100,0	547.458	100,0	540.295	100,0	-1,3
<i>Debito pubblico</i>	<i>307.377</i>	<i>36,0</i>	<i>269.244</i>	<i>33,0</i>	<i>282.882</i>	<i>34,4</i>	<i>5,1</i>
Spese complessive	854.146		816.702		823.178		0,8



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

- nella missione “**Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali**”, in cui si sono registrati impegni per **122.815 milioni (+3,1% rispetto al 2018)**, le risorse risultano destinate principalmente al finanziamento dei programmi “Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria” e “Compartecipazione e regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle autonomie speciali”;
- la missione “**Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica**” ha registrato impegni per **87.068 milioni di euro (+3,2% rispetto al 2018)**, destinati principalmente al finanziamento dei programmi concernenti le “Regolazioni contabili, le restituzioni e i rimborsi di imposte”;
- la missione “**Politiche previdenziali**” ha fatto registrare impegni pari a **84.596 milioni (-8,9% rispetto al 2018)**, destinati per la maggior parte al finanziamento del programma “Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali”;
- la missione “**Istruzione scolastica**” ha registrato impegni per **49.356 milioni (+0,3% rispetto al 2018)**, destinati principalmente al finanziamento dei programmi concernenti l’Istruzione secondaria di secondo grado e quella primaria;
- la missione “**Diritti sociali, politiche sociali e famiglia**” ha evidenziato impegni per **36.599 milioni (+7,8% rispetto al 2018)** destinati al finanziamento del programma “Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva”;
- nella missione “**Competitività e sviluppo delle imprese**” gli impegni, pari a **23.405 milioni (-7,6% rispetto al 2018)**, sono assorbiti principalmente dal programma “Interventi di sostegno tramite il sostegno della fiscalità”;
- nella missione “**L’Italia in Europa e nel mondo**” gli impegni, pari a **23.595 milioni (-3,2% rispetto al 2018)**, sono destinati per lo più al finanziamento del programma “Partecipazione italiana alle politiche di bilancio nell’ambito dell’Unione europea”;
- la missione “**Difesa e sicurezza del territorio**” ha evidenziato impegni per **22.348 milioni di euro (-2,9% rispetto al 2018)**, relativi principalmente i programmi concernenti l’“Approntamento e impiego dei carabinieri per la difesa e sicurezza” ed “Approntamento e impiego delle forze terrestri”;
- nella missione “**Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto**” gli impegni pari a **11.738 milioni (-12% rispetto al 2018)** sono destinati principalmente ai

programmi “Sviluppo e sicurezza della mobilità locale” e “Sostegno allo sviluppo del trasporto”;

- la missione “**Politiche per il lavoro**” ha evidenziato impegni per **7.996 milioni (-24,5% rispetto al 2018)** destinati principalmente al finanziamento del programma “Politiche passive del lavoro e incentivi all’occupazione”;
- la missione “**Ordine pubblico e sicurezza**” ha evidenziato impegni per **11.507 milioni (+1,3% rispetto al 2018)** destinati a finanziare, in particolare, i programmi riguardanti il “Contrasto al crimine, tutela dell’ordine e della sicurezza pubblica”.

Infine, si segnala la missione “**Debito pubblico**”, con impegni per 282.882 milioni di euro **(+5,1% rispetto al 2018)**, che da sola incide per il 34,4 per cento delle somme complessivamente impegnate dell’esercizio 2018.

4. LA GESTIONE DEI RESIDUI

4.1. La disciplina generale

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

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

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

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

In base alla normativa vigente¹⁶, i **residui "propri"** relativi alle **spese correnti** sono **mantenuti in bilancio** per i **due esercizi** successivi a quello nel quale è stato assunto il relativo impegno di spesa. Fanno eccezione i residui relativi alle spese destinate ai **trasferimenti correnti** alle amministrazioni pubbliche, per i quali il termine di conservazione è fissato in **tre esercizi** (art. 34-*bis*, co. 2).

Per i **residui** relativi a **spese in conto capitale**, i termini di conservazione in bilancio, ai fini del loro pagamento, sono fissati in **tre esercizi** finanziari successivi a quello dell'assunzione dell'impegno di spesa (co. 4).

Decorsi i suddetti termini, i **residui** delle spese in **conto capitale** si intendono **perenti agli effetti amministrativi**¹⁷. I relativi importi sono pertanto eliminati dal conto del bilancio e riscritti come debito nel conto del patrimonio, in quanto a tali residui continuano a sottostare i relativi impegni

¹⁶ Si rammenta che la disciplina sulla formazione e il mantenimento in bilancio dei residui passivi è stata integralmente rivista con il D.Lgs. n. 93/2016 – attuativo della delega contenuta nell'articolo 42 della legge n. 196/2009, volta al riordino della disciplina per la gestione del bilancio dello Stato e al potenziamento della funzione del bilancio di cassa. La nuova disciplina è ora contenuta nell'ambito della legge di contabilità, agli articoli 34 bis e 34 ter.

¹⁷ La **perenzione** amministrativa è un istituto della contabilità pubblica, secondo il quale i residui passivi che non vengono pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio cui si riferiscono vengono eliminati dalle scritture dello Stato. Poiché a tali residui continuano a sottostare i relativi impegni giuridici di spesa, il relativo importo viene riscritto come debito nel conto del patrimonio. Le somme eliminate possono dunque riprodursi in bilancio, con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi con prelevamento dall'apposito Fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese, istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia, qualora il creditore ne richieda il pagamento (purché non sia trascorso il periodo di «prescrizione» giuridica del suo diritto). Quella della perenzione è, dunque, un istituto amministrativo che non arreca alcun danno al creditore in quale, anche se è avvenuta la cancellazione dell'importo dovutogli, può avanzare richiesta di pagamento provocando la reinscrizione in bilancio del suo credito.

giuridici di spesa. Le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione alle pertinenti unità elementari di bilancio degli esercizi successivi.

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

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

In particolare:

- gli stanziamenti di **parte corrente** non impegnati al termine dell'esercizio sono registrati in **economia**, salvo che non sia diversamente previsto con legge (art. 34-*bis*, co. 1);
- per gli stanziamenti relativi a spese **in conto capitale** ne è autorizzata, in via generale, la conservazione in bilancio, quali “**residui di stanziamento**”. Il loro mantenimento in bilancio è **autorizzato** nei limiti di **un solo esercizio successivo a quello di iscrizione in bilancio** (art. 34-*bis*, co. 3).

Per gli stanziamenti iscritti in bilancio in forza di disposizioni legislative che siano entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio finanziario, il periodo di conservazione è prorogato di un ulteriore anno legge.

A seguito delle recenti modifiche alla legge di contabilità introdotte dal D.Lgs. 16 marzo 2018, n. 29¹⁸, i sopra esposti termini per il mantenimento in bilancio dei residui si applicano anche ai residui derivanti dagli **impegni di spesa delegata**¹⁹, la cui disciplina è entrata in vigore **dal 21 aprile 2018**.

Per gli stanziamenti relativi a spese **in conto capitale**, in **alternativa al** mantenimento in bilancio quale residuo di stanziamento, la legge di contabilità prevede che lo **stanziamento** non impegnato possa, con la legge

¹⁸ Recante disposizioni integrative e correttive al D.Lgs. 12 maggio 2016, n. 93, emanato in attuazione dell'articolo 42, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per il riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa.

¹⁹ In merito, l'articolo 34, comma 2 *bis*, della legge n. 196 prevede che gli importi degli impegni di spesa delegata, a fronte dei quali, alla data di chiusura dell'esercizio, non corrispondono ordini di accreditamento costituiscono economie di bilancio. Gli importi delle aperture di credito non interamente utilizzati dai funzionari delegati entro il termine di chiusura dell'esercizio costituiscono residui di spesa delegata e possono essere accreditati agli stessi in conto residui negli esercizi successivi, prioritariamente in base all'esigibilità delle obbligazioni assunte dai funzionari delegati, fermi restando i termini di conservazione dei residui di cui all'articolo 34 *bis*.

di bilancio, essere **iscritto nella competenza dell'esercizio successivo**, in relazione a quanto previsto dal **piano finanziario dei pagamenti** (c.d. **Cronoprogramma** dei pagamenti).

Ciò in relazione a quanto disposto dell'articolo 30, comma 2, della legge di contabilità, che prevede una notevole **flessibilità** degli stanziamenti delle **leggi pluriennali di spesa in conto capitale**, al fine adeguarne le quote annuali alle previsioni del piano finanziario dei pagamenti. A tal fine, il comma 2 dell'articolo 30 consente, **con la legge di bilancio** (II Sezione):

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

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

Si segnala che l'art. 4-*quater* del **D.L. n. 32/2019** ha introdotto, in via **sperimentale**, per gli esercizi finanziari 2019, 2020 e 2021 alcune **deroghe alle norme contabili** sul mantenimento in bilancio delle risorse in conto capitale, prevedendo **l'allungamento** dei termini di **mantenimento in bilancio dei residui** relativi alle spese in **conto capitale**, rispetto a quanto previsto dalla legge di contabilità, in base alle quali:

- i termini riferiti ai **residui di stanziamento**, sono prolungati di un ulteriore esercizio - passando, cioè da uno a **due esercizi**;
- i termini relativi ai **residui propri**, sono prolungati di **ulteriori tre esercizi**, e dunque pagati entro il sesto esercizio successivo a quello dell'assunzione dell'impegno di spesa, decorsi i quali i residui si intendono perenti agli effetti amministrativi.
- l'applicazione della facoltà di **reiscrizione nella competenza degli esercizi successivi** delle somme non impegnate alla chiusura dell'esercizio (**residui di stanziamento**) – prevista per le autorizzazioni di spesa in

conto capitale a carattere non permanente - anche alle **autorizzazioni di spesa** in conto capitale a **carattere permanente** e a quelle **annuali**.

• **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.

Si ricorda, infine, che l'**accertamento annuale dei residui** passivi è effettuato al termine dell'esercizio finanziario, per ogni capitolo di bilancio, con decreto ministeriale, con il quale viene determinata la somma da conservarsi in conto residui per impegni riferibili all'esercizio scaduto (art. **34-ter**). In apposito allegato al decreto sono altresì individuate le somme relative a spese pluriennali in conto capitale, non a carattere permanente, da eliminare dal conto dei residui di stanziamento e da iscrivere nella competenza degli esercizi successivi, riferibili ad esercizi precedenti all'esercizio scaduto.

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

Annualmente, successivamente al giudizio di parifica della Corte dei conti, con la legge di bilancio, le relative somme **possono essere**, in tutto o in parte, **reiscritte in bilancio su appositi Fondi**, negli stati di previsione delle amministrazioni interessate, tenendo conto della natura delle partite debitorie cancellate, così come avviene nel caso dell'attività di

riaccertamento straordinario dei residui, condotta ai sensi dell'art. 49 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66.

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

4.2. La gestione dei residui nell'esercizio 2019

La Relazione al Rendiconto evidenzia come nel 2019 il fenomeno dei residui continua a rimanere su livelli considerevoli sia dal lato delle entrate che dal lato delle uscite.

In base ai dati forniti nella Relazione, il conto dei residui provenienti dagli esercizi 2018 e precedenti indicava **al 1° gennaio 2019 residui attivi** presunti per un valore di **203.940 milioni** di euro e **residui passivi** delle spese complessive per **140.364 milioni** di euro, *al lordo dei residui relativi al rimborso di prestiti (509,4 milioni)*, con una **eccedenza attiva** pari a 63.576 milioni di euro (l'eccedenza attiva era negli anni precedenti di valore superiore (66.171 milioni di euro nel 2018, 77.815 milioni nel 2017, 95.229 milioni nel 2016).

Nel **corso dell'esercizio 2019**, l'entità dei residui pregressi si è andata modificando - a seguito dell'attività di riaccertamento e di gestione in conto residui, nonché della perenzione - facendo registrare variazioni in **diminuzione** sia dal lato delle entrate (-78.844 milioni), sia dal lato delle uscite (-63.974 milioni).

Pertanto, per quanto concerne i **residui attivi**, rispetto allo stock iniziale proveniente dagli esercizi precedenti di 203.940 milioni, al 31 dicembre 2019 ne risultano **accertati 154.711 milioni**, di cui 29.116 milioni incassati e **125.095 milioni ancora da versare o riscuotere**. A tali residui pregressi si sono aggiunti, a seguito della gestione di competenza dell'esercizio 2019, circa **91.066 milioni** di residui di **nuova formazione**, per un totale di residui attivi al **31 dicembre 2019** pari a **216.161 milioni**, con un aumento di 12.221 milioni rispetto all'esercizio precedente (+6%).

Per quanto riguarda i **residui passivi complessivi**, dei 140.364 milioni di residui presunti al 1° gennaio 2019 provenienti dagli esercizi precedenti, ne risultano **accertati 121.113 milioni**, di cui 44.723 milioni pagati e **76.390 milioni ancora da pagare**. A tali residui pregressi si sono aggiunti, a seguito della gestione di competenza, **37.624 milioni** di residui di **nuova formazione**, per un totale di residui passivi al **31 dicembre 2019** di **114.014 milioni**.

Scorpendo la quota di residui passivi relativi al Titolo III - rimborso delle passività finanziarie, pari a 752 milioni, i **residui passivi delle spese finali** ammontano a **113.261 milioni**.

In sintesi, il conto dei residui al **31 dicembre 2019** espone residui attivi per 216.161 milioni e residui passivi per 114.014 milioni (di cui 752 milioni relativi al Titolo III), con una eccedenza attiva di 102.147 milioni di euro.

(valori in milioni di euro)

	2018			2019			Var. % 2019/2018
	Da esercizi precedenti	Di nuova formazione	Totale	Da esercizi precedenti	Di nuova formazione	Totale	
Residui attivi	115.840	88.100	203.940	125.095	91.066	216.161	6,0%
Residui passivi	72.063	68.301	140.364	76.390	37.624	114.014	18,8%
Eccedenza	43.777	19.799	63.576	48.705	53.442	102.147	

Nel complesso, il volume dei **residui attivi** registra un **aumento** rispetto all'esercizio precedente di 12.221 milioni, circa il 6%, dovuta sia ai residui di nuova formazione che a quelli pregressi.

Relativamente ai titoli di entrata - si sottolinea nella relazione al Rendiconto - la composizione si è mantenuta sostanzialmente invariata rispetto al precedente esercizio: il 50,2% dei residui attivi finali si riferisce alle entrate tributarie, il 49,5% a quelle extra-tributarie, mentre risulta molto bassa l'incidenza percentuale di quelli relativi all'alienazione ed ammortamento dei beni patrimoniali e riscossione di crediti, pari allo 0,3% del volume totale.

I residui di **nuova formazione** sono complessivamente pari a 91.066 milioni, **superiori** rispetto a quelli registrati nel precedente esercizio in cui sono risultati pari a 88.100 milioni, con un incremento dello 0,3%.

Per le entrate tributarie, i residui di nuova formazione ammontano a 59.450 milioni. La formazione di nuovi residui si concentra, in particolare, in valore assoluto, nelle prime due categorie di entrata, relative alle imposte sul patrimonio e sul reddito e alle tasse ed imposte sugli affari, i cui residui di competenza ammontano, rispettivamente, a 26.923 milioni e a 29.594 milioni. Per le entrate extra-tributarie, i residui di competenza risultano pari a 31.584 milioni.

Anche la quota riferibile ai residui attivi **pregressi** risulta **superiore** allo scorso esercizio. Rispetto alla consistenza iniziale, pari a 203.940 milioni, lo stock dei residui provenienti dagli esercizi precedenti si è ridotta nel corso dell'anno di 78.844 milioni, per effetto di operazioni di riaccertamento e di versamento, attestandosi a 125.095 milioni.

In particolare, sottolinea la Relazione, la riduzione dei residui pregressi attiene, in buona misura, alla svalutazione dei crediti tributari operata ai fini del Rendiconto dall'Agenzia delle Entrate in base alla stima del grado di esigibilità degli stessi. Nel corso del 2019 la quota dei versamenti attinenti a residui attivi pregressi ammonta a 29.616 milioni (*cf.* Tavola 23 della Relazione illustrativa), con un tasso di **smaltimento**²⁰ pari 15%, in diminuzione rispetto alla percentuale rilevata nel 2018 (21%).

I **residui passivi** evidenziano, invece, una notevole **riduzione rispetto al 2018**, di 26.350 milioni (-18,8 per cento). Tale decremento è **legato** ai residui di **nuova formazione**, pari a **37.624 milioni** (contro i **68.301** milioni del 2018).

La riduzione nella consistenza dei residui passivi rispetto allo scorso esercizio deriva da una riduzione di 36.790 milioni dei residui di **parte corrente** (**-44,7%** rispetto al valore complessivo dei residui di parte corrente registrati nell'esercizio precedente) e dall'aumento di 10.197 milioni di quelli in conto capitale (+17,7%).

Le **spese correnti** e quelle in **conto capitale** hanno concorso in misura diversa alla formazione dei nuovi residui: 13.966 milioni le prime e 22.990 milioni le seconde.

Il fenomeno della complessiva **riduzione dei residui passivi** è in buona parte imputabile – si sottolinea nella Relazione - all'introduzione, a partire dal 2019 del nuovo concetto di **impegno ad esigibilità** (il cosiddetto IPE), disposta dal D.Lgs. n. 93 del 2016, in base al quale l'assunzione degli impegni contabili va effettuata con imputazione della spesa negli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili (quando vengono a scadenza). Ciò ha consentito, per la prima volta, di assumere **impegni** nel 2019 a valere **sulla competenza degli esercizi futuri**, contribuendo di fatto ad una **più contenuta generazione di residui passivi**, tale da controbilanciare l'incremento dei residui passivi in conto capitale che si poteva determinare dall'allungamento dei termini per la loro conservazione in bilancio, introdotto in via sperimentale dall'art. 4-*quater* del D.L. n. 32 del 2019 (cosiddetto "Sblocca cantieri").

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

Per effetto del combinato di tutte queste norme, i **residui di stanziamento** alla fine del 2019 ammontano a **43.756 milioni** e costituiscono il **38,4% dei residui totali**. I residui di stanziamento di parte corrente ammontano a 4.794 milioni (10,9% del totale dei residui di stanziamento). I residui in **conto capitale** ammontano a 38.240 milioni (**87,4%** del totale dei residui di stanziamento), di cui il 42,7% generati nella sola gestione 2019.

Infine, la relazione sottolinea che nel **2019**, come già negli scorsi esercizi, si registra una **diminuzione dello stock** dei residui passivi **perenti** a fine esercizio, passati dai 56,2 miliardi del 2017 ai 50,4 miliardi del 2018, ai **43,8 milioni nel 2019**.

La relazione sottolinea che l'**aumento delle perenzioni** è da ricondurre alle normative introdotte dall'art. 34-*bis* della L.196/2009, le quali hanno disposto, tra le altre cose, l'**allungamento di un anno dei termini di conservazione in bilancio dei residui passivi** relativi ai trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche (categoria 4 del Titolo I – spese correnti) e di tutte le spese in conto capitale (Titolo II). Tale novità normativa - che ha inizialmente avuto come effetto, sull'esercizio finanziario 2016 l'aumento dei residui passivi propri - ha determinato, di conseguenza, un aumento delle perenzioni negli esercizi finanziario 2017-2019. Le somme perenti agli effetti amministrativi hanno raggiunto, nel 2019, 4.133 milioni, a fronte degli 8.339 milioni del 2018.

Per quanto riguarda gli effetti sul **Conto del patrimonio**, occorre tenere presente anche quanto disposto dai commi 4 e 5 dell'articolo 34-*ter* della legge n. 196/2009, che dispongono il riaccertamento annuale da parte delle Amministrazioni della sussistenza delle ragioni che giustificano la permanenza nelle scritture contabili delle partite debitorie iscritte nel Conto del patrimonio quali residui passivi perenti. Nel 2019, l'ammontare delle economie generate dall'attuazione della suddetta normativa è pari a 7.081 milioni di euro (rispetto ai 8.708 milioni dello scorso esercizio).

Tali somme, potranno essere **riscritte**, del tutto o in parte, con la legge di bilancio 2020-2022 in **appositi fondi** da istituire negli stati di previsione dei Ministeri interessati.

5. LA GESTIONE DI CASSA

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

In **termini di cassa**, diversamente dai dati della gestione di competenza, i saldi registrano un **peggioramento** rispetto ai risultati dell'esercizio 2018.

I SALDI DI CASSA

(dati in milioni di euro)

	2018	2019			Differenza 2019/2018
	Consuntivo	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Consuntivo	
Saldo netto da finanziare	-45.932	-136.638	-133.160	-66.495	-20.563
Risparmio pubblico	-9.450	-84.853	-79.619	-29.773	-20.323
Ricorso al mercato	-250.999	-368.146	-362.332	-286.143	-35.144

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

Passando in rassegna i saldi della gestione di cassa al lordo delle regolazioni contabili, si osserva che nel 2019 il **saldo netto da finanziare** è risultato **pari a 66,5 miliardi**, con un **peggioramento di 20,6 miliardi** di euro rispetto al risultato raggiunto l'anno precedente (in cui il saldo si era assestato a -45,9 miliardi di euro).

Il **risparmio pubblico** risulta di **-29,8 miliardi** di euro, con un peggioramento di oltre 20,3 miliardi rispetto al dato del 2018. Il risparmio pubblico, essendo negativo, indica la quota di spese correnti non coperta con entrate tributarie ed extra-tributarie.

Il **ricorso al mercato** si attesta nel 2019 su di un valore di oltre -286 miliardi di euro, anch'esso in peggioramento (di oltre 35 miliardi) rispetto al 2018.

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

Nella tabella che segue si riportano i dati relativi alle previsioni definitive per la cassa (A), gli incassi o pagamenti (B) a raffronto con i risultati di cassa del rendiconto relativo all'esercizio 2019, nonché la massa acquisibile o spendibile (C), determinata dalla somma dei residui e degli stanziamenti di competenza. Le percentuali contenute nelle ultime due colonne evidenziano il rapporto fra gli incassi e i pagamenti effettivamente realizzati e,

rispettivamente, le previsioni definitive di cassa e la massa acquisibile o spendibile.

(dati in milioni di euro)

	2018	2019				B/A (%)	(B/C) (%)
	Consuntivo	Previsioni definitive (A)	Consuntivo (B)	Differenza 2019/2018	Massa acquisibile o spendibile (C)		
ENTRATE							
Entrate tributarie	482.280	478.247	479.633	-2.647	605.363	100,3	79,2
Entrate extratributarie	61.312	61.224	62.393	1.081	179.762	101,9	34,7
Totale entrate correnti	543.592	539.471	542.026	-1.566	785.125	100,5	69,0
Alienaz., ammort., riscoss.	2.119	2.795	2.109	-10	3.528	75,5	59,8
Entrate finali	545.711	542.266	544.134	-1.577	788.653	100,3	69,0
Accensione prestiti	249.066	369.396	260.409	11.343	292.111	70,5	89,1
Entrate complessive	794.776	911.663	804.543	9.767	1.080.764	88,3	74,4
SPESE							
Spese correnti	553.041	619.090	571.799	18.758	672.519	92,4	85,0
Spese conto capitale	38.601	56.336	38.831	230	109.489	68,9	35,5
Spese finali	591.642	675.426	610.629	18.987	782.008	90,4	78,1
Rimborso prestiti	205.067	229.172	219.648	14.581	229.468	95,8	95,7
Spese complessive	796.710	904.598	830.277	33.567	1.011.476	91,8	82,1

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

La gestione di cassa ha dato luogo complessivamente ad **incassi per 804,3 miliardi** e a **pagamenti per 830,3 miliardi**, pari a 88,3 e 91,8 per cento delle previsioni definitive.

Rispetto ai corrispondenti dati dell'anno 2018 (794,8 miliardi di incassi e 796,7 miliardi di pagamenti), si registra sia un **aumento** degli incassi dell'1,2 per cento che dei pagamenti del 4,2 per cento.

In particolare gli **incassi finali** evidenziano un lieve decremento rispetto al 2018, attestandosi a **544,1 miliardi** a fronte dei circa 545,7 miliardi registrati nel 2018. La riduzione è imputabile a minori entrate tributarie per 2,6 miliardi a fronte di maggiori entrate extra tributarie per poco più di 1 miliardo.

L'ammontare degli incassi finali si è rivelato superiore del dato definitivo di previsione di quasi 2 miliardi di euro.

Dai dati della tabella, si può sottolineare che gli incassi finali hanno costituito il 100,3 per cento delle corrispondenti previsioni definitive ed hanno raggiunto il 69 per cento della relativa massa acquisibile, in leggera diminuzione rispetto ai dati registrati l'anno precedente) rispettivamente 100,3 e 69,2 per cento).

In valore assoluto, il volume dei **pagamenti finali** si attesta a **610,6 miliardi**, registrando un leggero **aumento** rispetto al dato del 2018 (circa +19 miliardi). Il dato è peraltro decisamente inferiore alle previsioni definitive, di quasi 65 miliardi.

Le operazioni finali rappresentano il **90,4 per cento delle previsioni definitive** e il 78,1 per cento della relativa massa spendibile (rispetto al 77,3 per cento del 2018).

I pagamenti relativi alle **spese di parte corrente** ammontano a 571,8 miliardi, pari al 92,4 per cento delle previsioni definitive di cassa. I pagamenti relativi alle spese in **conto capitale** ammontano a 38,8 miliardi, rappresentando appena il 68,9 per cento delle previsioni definitive (56,3 miliardi).

6. IL CONTO DEL PATRIMONIO

6.1. Struttura e funzioni

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

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

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

Come risultato del progressivo adeguamento della struttura del conto del patrimonio alle modifiche intervenute nella struttura del bilancio²¹ si hanno **quattro gestioni che determinano il risultato complessivo**: quella relativa alle attività finanziarie, quella relativa alle attività non finanziarie prodotte, quella relativa alle attività non finanziarie non prodotte e, infine, quella relativa alle passività finanziarie²².

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

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

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

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

²¹ Il D.Lgs. n. 279 del 1997 prevede la presentazione del conto generale del patrimonio sulla base di una classificazione di tipo economico raccordata a quella di cui al SEC '95.

²² Cfr. Prospetto I.1 del Conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2019.

distinta in ulteriori livelli di maggior dettaglio. Essa comprende tanto i debiti (a breve termine e a medio-lungo termine) quanto le anticipazioni passive.

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

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

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

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

Si rammenta poi che l'articolo 14 del decreto legislativo n. 279 del 1997 ha introdotto un livello di classificazione che deve fornire l'individuazione dei beni dello Stato suscettibili di utilizzazione economica, anche ai fini di un'analisi economica della gestione patrimoniale²³.

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

Il Rendiconto patrimoniale dello Stato a prezzi di mercato a differenza degli altri documenti, quali il Conto generale del Patrimonio dello Stato e la pubblicazione degli elenchi degli immobili di proprietà statale, è finalizzato alla gestione ed alla valorizzazione dei beni, che sono rappresentati a prezzi

²³ Sulla base dei dati aggiornati riferiti al 2019, rientrano nell'operatività dell'Agenzia del demanio, tra fabbricati e terreni, 43.062 beni, tra i quali 18.103 beni assegnati in uso governativo, 6.794 beni del demanio storico-artistico, 2.361 beni del patrimonio non disponibile, 14.430 beni del patrimonio disponibile e 654 miniere con le relative pertinenze. Il numero dei beni complessivamente risulta in graduale diminuzione rispetto agli scorsi anni. Nel 2018, infatti, risultavano censiti tra fabbricati e terreni, 43.211 beni, 149 in più rispetto al 2019, mentre i beni censiti nel 2017 erano stati 43.531, ossia 469 in più rispetto al 2019.

Cfr. Corte dei Conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, vol. I, tomo I, pag.363

di mercato. Inoltre, ha una portata più vasta riferendosi agli immobili (unità immobiliari e terreni) di tutte le Pubbliche Amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001²⁴. Tuttavia, si segnala che l'ultima ricognizione delle consistenze del patrimonio pubblico, al fine di redigere il Rendiconto patrimoniale a prezzi di mercato, è datata al 31 marzo 2011.

Nel DEF 2020²⁵ il Governo ha rappresentato, nel periodo 2017-2019, vendite di immobili di proprietà pubblica pari a circa 2,5 miliardi. Per il biennio 2020-2021, le dismissioni del patrimonio immobiliare pubblico sono stimate complessivamente in 2,64 miliardi (1.767 milioni nel 2020, 870 milioni per il 2021).

Con riferimento alle dismissioni di beni immobili, la Corte dei Conti ha notato che "il patrimonio immobiliare dello Stato è caratterizzato da una maggior rigidità degli asset, poiché la maggior parte dei fabbricati sono utilizzati dalle stesse pubbliche amministrazioni (77 per cento), mentre gli altri (23 per cento) non sono generalmente in condizioni ottimali, sono in ristrutturazione o sono concessi in uso ad altri soggetti."²⁶

Inoltre, in relazione alle valorizzazioni dirette (cessione sul mercato o conferimento a fondi immobiliari), sulla base del Piano straordinario di dismissioni, previsto dalla Legge di Bilancio per il 2019²⁷ e adottato con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) del 10 luglio 2019, l'Agenzia del Demanio sta proseguendo nella alienazione degli immobili inclusi nel Programma di dismissioni immobiliari individuati con Decreto ministeriale 28 giugno 2019²⁸.

²⁴ In base al rapporto sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2017, predisposto dal MEF – Dipartimento del Tesoro, si rileva che le Amministrazioni che hanno proceduto alla comunicazione dei dati sono state 8.674 (81 per cento di quelle incluse nel perimetro di rilevazione). Le analisi sono state condotte su 2.617.416 beni di cui 1.220.855 fabbricati e 1.396.561 terreni. I dati evidenziano che il 3 per cento dei fabbricati censiti e il 2 per cento dei terreni censiti è di proprietà delle Amministrazioni centrali, il 3 per cento dei fabbricati appartiene agli Enti di previdenza pubblici, il 66 per cento dei fabbricati e il 97 per cento dei terreni appartiene alle Amministrazioni locali e il restante 28 per cento dei fabbricati e l'1 per cento dei terreni è di proprietà di altre amministrazioni locali non S13 (prevalentemente Iacp). Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento del Tesoro, *Rapporto sui beni immobili detenuti dalle Amministrazioni Pubbliche - dati 2017*.

²⁵ Cfr. DEF 2020, Sez. II Analisi e tendenze della finanza pubblica, tabella II.2-3.

²⁶ Cfr. Corte dei Conti, Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2019, Volume I, Tomo I, pag. 379.

²⁷ La legge di bilancio per il 2019, ai commi 422 e seguenti ha previsto un programma di dismissioni immobiliari volto a conseguire introiti per importi non inferiori a 1,25 miliardi (950 milioni nel 2019 e 150 milioni per ciascuno degli anni 2020 e 2021), oltre agli 1,84 miliardi già previsti a legislazione vigente.

²⁸ Cfr. DEF 2020, Sez. I, Programma nazionale di riforma, pag.52.

6.2. I risultati generali della gestione patrimoniale per l'esercizio finanziario 2019

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

Risultati generali della gestione patrimoniale 2018

(dati in milioni di euro)

Conti generali	CONSISTENZA AL 31/12/2018	CONSISTENZA AL 31/12/2019	DIFFERENZA
Attività finanziarie	656.691	655.329	-1.362
Attività non finanziarie prodotte	315.307	322.750	7.443
Attività non finanziarie non prodotte	4.097	4.050	-47
TOTALE ATTIVITÀ	976.095	982.129	6.034
Passività finanziarie	2.878.998	2.898.039	19.041
TOTALE PASSIVITÀ	2.878.998	2.898.039	19.041
Eccedenza passiva	1.902.903	1.915.910	13.007

Nota: eventuali imprecisioni derivano da arrotondamenti.

Dai risultati generali della **gestione patrimoniale 2019** emerge una **eccedenza passiva di circa 1.916 miliardi**, con un **peggioramento di circa 13 miliardi rispetto** alla situazione patrimoniale a fine **2018**. Si tratta di un risultato che prosegue, seppure in modo meno accentuato, il trend degli ultimi anni, considerato che nel 2018 sul 2017 il peggioramento è stato pari a 27,5 miliardi, e nel 2017 sul 2016, di 77,4 miliardi.

Come si può notare dalla seguente tabella, in termini percentuali nel 2019 il peggioramento patrimoniale è stato pari allo 0,68%, il valore più basso dell'ultimo decennio.

ATTIVO E PASSIVO PATRIMONIALE

(in miliardi)

Anno	Attività finanziarie e non finanziarie	Variazione annuale attività (%)	Passività finanziarie	Variazione annuale passività (%)	Eccedenza passività	Variazione annuale eccedenza di passività	Variazione annuale eccedenza di passività (%)
2009	786	+ 26,93	2.212	+ 4,15	1.426		
2010	836	+ 6,34	2.280	+ 3,09	1.444	+ 18	+ 1,3
2011	821	- 1,79	2.344	+ 2,81	1.523	+ 79	+ 5,47
2012	980	+ 19,36	2.513	+ 7,2	1.534	+ 11	+ 0,72
2013	999	+ 21,7	2.561	+ 9,3	1.562	+ 28	+ 2,6
2014	969	- 3,05	2.660	+ 3,9	1.692	+ 130	+ 8,3
2015	963	- 0,6	2.721	+ 2,2	1.758	+ 66	+ 3,95
2016	987	+ 2,53	2.785	+ 2,35	1.798	+ 40	+ 2,255
2017	947	- 4,15	2.823	+ 1,3	1.875	+ 77	+ 4,3
2018	976	+2,98	2.879	+ 2	1.903	+ 27,5	+ 1,46
2019	982	+0,61	2.898	+ 0,66	1.916	+ 13	+ 0,68

Fonte: Relazione della Corte dei Conti sul Rendiconto, Vol.I, Tomo I, p.328

Lo squilibrio patrimoniale passivo è dovuto ad un incremento delle passività (+19,0 miliardi) solo in parte compensato dall'aumento delle attività (+6,0 miliardi). Il risultato denota una situazione patrimoniale in peggioramento rispetto all'anno 2018 e riconferma gli andamenti negativi registrati negli anni dal 2004 in poi (con l'eccezione del 2009) come riassunti nella tabella che segue per l'ultimo decennio.

Risultati della gestione patrimoniale

<i>(miliardi di euro)</i>										
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
78,6	-18,7	-78,9	-10,5	-28,2	-129,6	-66,9	-39,5	-77,4	-27,5	-13,0

Come visto, il **totale delle attività** ammonta a circa **982,1 miliardi**, con un aumento di 6 miliardi, tuttavia l'aumento è in flessione rispetto all'esercizio precedente in cui invece si era registrato un incremento di 28,3 miliardi.

Compongono le attività:

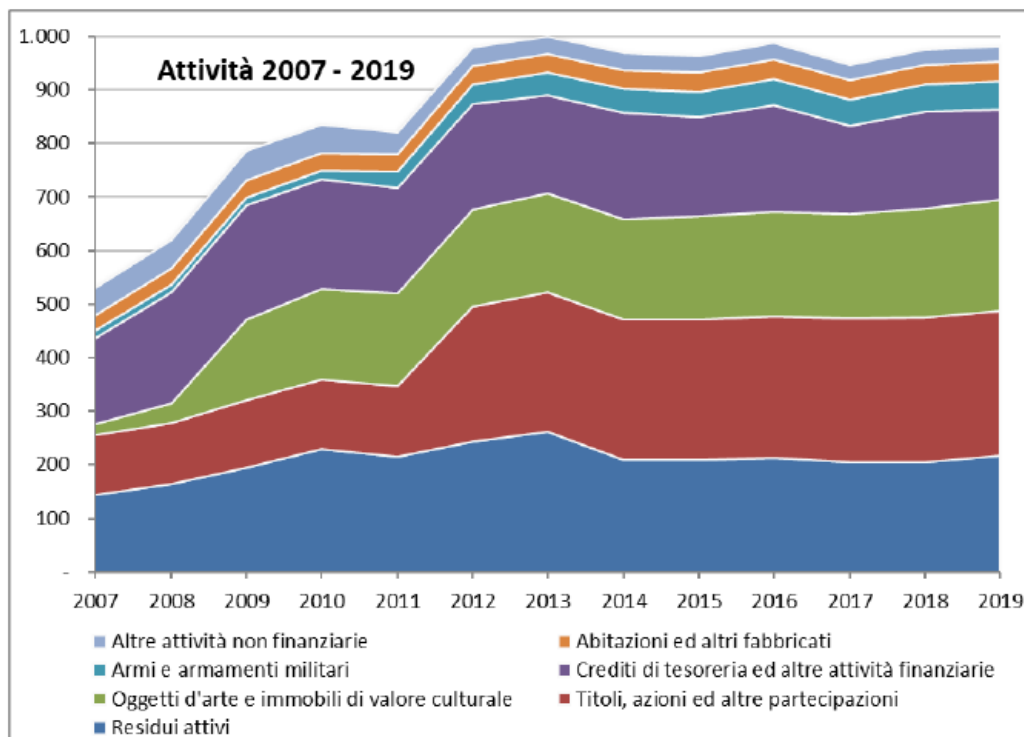
- 655,3 miliardi di attività finanziarie, in diminuzione rispetto al 2018 (-1,4 miliardi);
- 322,7 miliardi di attività non finanziarie prodotte, che comprendono beni materiali e immateriali prodotti, materie prime e prodotti intermedi, prodotti finiti, oggetti di valore e d'arte (beni mobili di valore culturale, biblioteche e archivi), in aumento rispetto al 2018 (+7,4 miliardi);
- 4,1 miliardi di attività non finanziarie non prodotte, che comprendono i beni materiali non prodotti, ossia terreni, giacimenti e risorse biologiche non coltivate, sostanzialmente stabili rispetto al 2018.

Nel dettaglio, all'interno delle **attività finanziarie** la diminuzione di 1,4 miliardi è in parte compensata dall'aumento delle attività finanziarie di breve termine (+1,7 miliardi) dovuto all'aumento dei residui attivi per denaro presso gli agenti della riscossione (+7,0 miliardi) e dei residui attivi per denaro da riscuotere (+5,2 miliardi), in parte compensato da una riduzione dei crediti di tesoreria (-10,5 miliardi) mentre le attività finanziarie di medio-lungo termine sono in diminuzione rispetto al 2018 (-3,0 miliardi), principalmente per il decremento della consistenza delle anticipazioni attive (-1,3 miliardi) e delle azioni ed altre partecipazioni (-1,7 miliardi), come risulta dal prospetto II.13 del Conto del Patrimonio.

Le **attività non finanziarie prodotte** che, come prima illustrato, comprendono beni materiali e immateriali prodotti, beni mobili di valore culturale, biblioteche e archivi, risultano in crescita rispetto al 2018 (+7,4 miliardi) grazie all'incremento nei "fabbricati non residenziali" (+221

milioni), nelle “armi e armamenti militari” (+1.454 milioni) e fortemente influenzato dall’aumento nei “beni mobili di valore culturale, biblioteche ed archivi” (+6.028 milioni), mentre risultano in diminuzione “mezzi di trasporto” (-127 milioni), gli “altri beni materiali prodotti” (-81 milioni), “opere dell'ingegno” (-29 milioni), i “mobili e arredi” (-45 milioni).

Il grafico sottostante illustra l'andamento dell'attivo patrimoniale dal 2007 al 2019²⁹.



Fonte: Relazione al Rendiconto pag. 70.

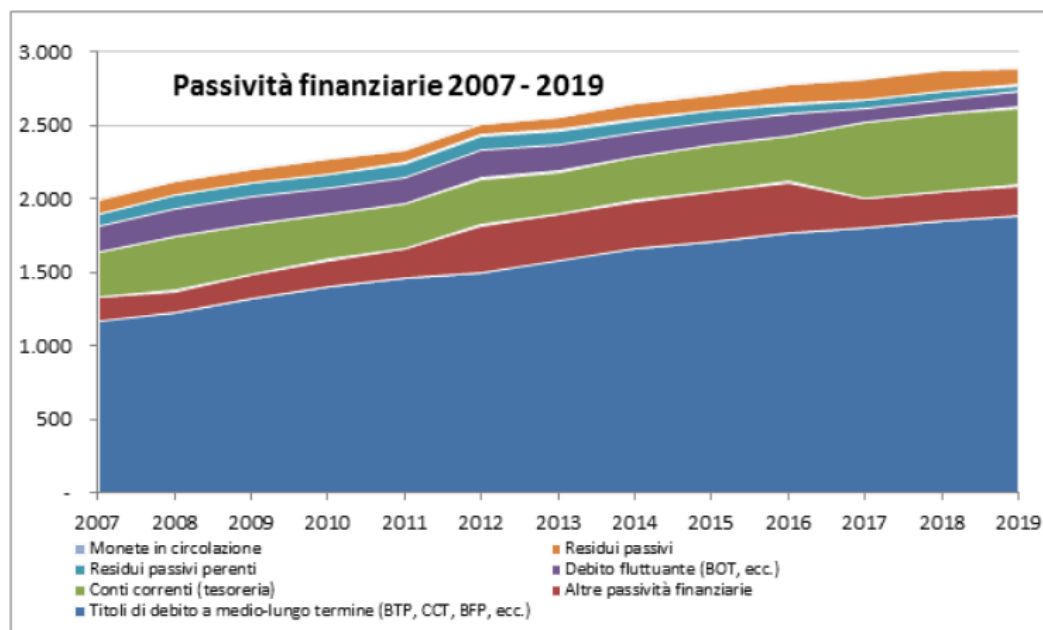
Il **totale delle passività** ammonta a **2.898 miliardi** e si riferisce interamente a passività di natura finanziaria. Rispetto alla chiusura dell’esercizio 2018, l’entità delle passività finanziarie ha registrato un incremento di 19,0 miliardi di euro, in flessione rispetto all’incremento registrato nell’esercizio precedente pari a 55,8 miliardi.

L’incremento delle passività è connesso ad un peggioramento della situazione debitoria a medio-lungo termine dello Stato per 30,2 miliardi di

²⁹ In particolare, è possibile individuare due esercizi in cui il livello dell’attivo aumenta in maniera improvvisa e in proporzioni rilevanti: nel corso dell’esercizio 2009, grazie al processo di rivalutazione – all’interno dei beni mobili di valore culturale – dei beni archivistici e librari (che ha determinato un incremento delle attività per oltre 110 miliardi), e nell’esercizio 2012, in cui è stata contabilizzata la sottoscrizione complessiva del capitale del MES (Meccanismo Europeo di Stabilità) da parte dell’Italia (125,4 miliardi di euro).

euro (con una notevole crescita dei buoni del tesoro poliennali per 33,1 miliardi) parzialmente compensata dalla situazione debitoria a breve termine, nell'ambito della quale ad un incremento dei debiti di tesoreria (+15,2 miliardi) fa da contraltare una riduzione dei residui passivi per circa 26,4 miliardi di euro.

Il grafico successivo illustra l'andamento delle passività dal 2007 al 2019³⁰.



Fonte: Relazione al Rendiconto, pag.71

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

³⁰ L'apprezzabile aumento delle passività complessive registrato nel 2012 (poco meno di 170 miliardi) è imputabile in larga parte alla contabilizzazione tra i "Debiti diversi" del capitale rimasto da versare per la partecipazione al MES (quasi 120 miliardi, nel 2012, oggi ridottosi a 111 miliardi circa).

Prospetto riassuntivo della consistenza delle attività per Ministeri

Ministero	Consistenze					Differenze (2018-2019)
	Consistenza al 31 dicembre 2015	Consistenza al 31 dicembre 2016	Consistenza al 31 dicembre 2017	Consistenza al 31 dicembre 2018	Consistenza al 31 dicembre 2019	
Economia e finanze	712.843.510	732.064.129	693.752.861	714.190.393	714.651.878	501.486
Sviluppo economico	168.199	161.557	157.444	151.978	141.252	-10.726
Lavoro e politiche sociali	3.859	2.895	845	3.380	4.466	1.087
Giustizia	318.290	323.498	333.052	344.530	350.817	6.288
Affari Esteri	46.072	48.217	60.761	63.248	59.709	-3.539
Istruzione, università e ricerca	2.677.943	2.675.466	2.657.713	2.655.930	2.654.131	-1.799
Interno	2.512.712	2.565.893	2.512.316	2.492.405	2.428.830	-63.575
Ambiente e tutela del territorio e del mare	1.329	1.604	1.441	1.340	1.239	-102
Infrastrutture e trasporti	5.515.843	5.533.924	4.652.867	4.633.312	4.625.611	-7.701
Difesa	65.589.356	66.965.032	68.059.604	69.370.481	70.651.053	1.280.572
Politiche agricole, forestali e alimentari	1.809.705	1.813.580	1.812.264	1.771.898	74.117	-1.697.781
Beni, attività culturali e turismo	171.212.407	174.815.768	173.760.719	180.406.182	186.435.274	6.029.093
Salute	10.194	11.241	10.279	9.446	10.649	1.203
Totale	962.609.419	986.982.806	947.772.166	976.094.523	982.129.027	6.034.504

Prospetto riassuntivo della consistenza delle passività per Ministeri

Ministero	Consistenze					Differenze (2018-2019)
	Consistenza al 31 dicembre 2015	Consistenza al 31 dicembre 2016	Consistenza al 31 dicembre 2017	Consistenza al 31 dicembre 2018	Consistenza al 31 dicembre 2019	
Economia e finanze	2.681.208.187	2.748.897.824	2.787.621.329	2.848.864.553	2.866.632.324	17.767.771
Sviluppo economico	9.555.949	6.643.239	5.762.845	4.849.351	4.787.772	-61.579
Lavoro e politiche sociali	5.009.679	4.852.847	7.118.851	3.791.808	6.068.820	2.277.012
Giustizia	379.597	340.173	280.617	269.579	427.076	157.497
Affari Esteri	171.399	134.591	120.598	111.061	105.043	-6.018
Istruzione, università e ricerca	3.188.436	3.547.310	3.551.157	3.438.871	3.182.442	-256.430
Interno	2.292.687	1.919.636	1.377.947	1.265.871	1.108.735	-157.116
Ambiente e tutela del territorio e del mare	1.265.645	1.114.388	1.093.325	1.067.259	1.011.924	-55.335
Infrastrutture e trasporti	11.842.811	11.907.000	11.970.665	11.774.036	11.380.883	-393.153
Difesa	1.876.787	1.562.040	1.475.692	1.140.970	1.035.172	-105.797
Politiche agricole, forestali e alimentari	1.789.279	1.711.841	1.532.910	1.249.069	1.255.483	6.414
Beni, attività culturali e turismo	587.093	534.711	496.170	416.906	340.174	-76.733
Salute	1.863.519	1.788.467	776.085	758.560	703.238	-55.422
Totale	2.721.031.068	2.784.954.066	2.823.175.192	2.878.957.995	2.898.035.106	19.041.111

Fonte: Relazione al Rendiconto, pag. 91

Guardando all'evoluzione dell'incidenza della gestione di bilancio sul conto del patrimonio, va rilevato che l'eccedenza passiva di 13,0 miliardi sopra evidenziata è attribuibile per circa 15,7 miliardi ad una riduzione del patrimonio e per 2,7 miliardi ad un miglioramento patrimoniale derivante dalla gestione del bilancio. Quest'ultimo dato è in miglioramento di circa 22

miliardi rispetto all'esercizio precedente in cui la gestione di bilancio aveva comportato una variazione patrimoniale netta negativa per 19,2 miliardi.

Hanno contribuito al risultato negativo le insussistenze relative ai residui attivi per denaro da riscuotere per oltre 49 miliardi, in parte compensate da insussistenze su residui passivi perenti per circa 8 miliardi, ai residui passivi (oltre 15 miliardi) nonché ad aumenti del valore di alcune attività finanziarie, tra cui spiccano le sopravvenienze verso Enel S.p.A. (circa 735 milioni) e quelle sulle partecipazioni del Tesoro al capitale di Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. (+1,4 miliardi circa).

Come anticipato, la sezione II del Conto generale del patrimonio, dimostra i vari punti di concordanza tra la contabilità di bilancio e quella patrimoniale, e, pertanto, passando all'esame dei dati relativi all'esercizio finanziario 2019 risulta che:

- hanno formato entrate di bilancio:
 - diminuzioni di attività per vendite di beni, riscossioni di crediti, azioni e partecipazioni per un importo di 4.492 milioni di euro, nonché aumenti di passività per accensione di debiti per un importo di 260.409 milioni di euro, dando complessivamente luogo ad un peggioramento patrimoniale di 264.900 milioni di euro;
- mentre sono derivati da spese di bilancio:
 - aumenti di attività per acquisti di beni, anticipazioni attive, azioni ed altre partecipazioni per un importo di 1.989 milioni di euro, nonché diminuzioni di passività per estinzione di debiti a medio-lungo termine e anticipazioni passive per un importo di 222.820 milioni di euro, dando complessivamente luogo ad un miglioramento patrimoniale di 224.809 milioni di euro.

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

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

Il riscontro delle risultanze del conto del bilancio, così come esse sono tratte dal rendiconto generale dello Stato per il 2019, va integrato con il confronto con i dati relativi ai corrispondenti incassi e pagamenti registrati dalla tesoreria, al fine di completare l'analisi degli effettivi riflessi generati dalla gestione statale (intesa come bilancio dello Stato) sugli andamenti di cassa della finanza pubblica (per quanto concerne il settore statale).

Il risultato della gestione di tesoreria, dato dalla differenza tra debiti e crediti di tesoreria, è negativo in quanto la somma dei debiti, ovvero delle disponibilità depositate da terzi presso la tesoreria, supera i crediti della tesoreria stessa, tra i quali sono contemplati fundamentalmente le

disponibilità del conto del Tesoro, i sospesi di tesoreria (somme anticipate allo Stato che devono essere restituite dalla gestione di bilancio) e le somme depositate per operazioni di tesoreria presso Cassa depositi e prestiti.

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

In proposito³¹, il saldo complessivo della gestione di bilancio sulla Tesoreria ha evidenziato un valore ancora di segno negativo pari a -25,7 miliardi di euro, in netto aumento rispetto all'anno precedente.

La dinamica del citato saldo di tesoreria nel 2019 può tuttavia essere compiutamente analizzata solo alla luce dei dati di dettaglio da cui tale risultato è scaturito: ovvero, avendo riguardo all'impatto sui flussi di tesoreria determinati dalle variazioni prodottesi sul saldo netto da finanziare (entrate-spese finali) e sul saldo della gestione propriamente "finanziaria" (accensione-rimborso prestiti).

Nelle singole componenti di flusso del saldo, infatti, è da segnalare che il valore "positivo" della riduzione del saldo di esecuzione del bilancio, ha scontato, anche nel 2019, gli effetti di una gestione finanziaria (Titolo IV delle entrate e titolo III delle spese), che è risultata in netto *surplus*, in continuità rispetto agli anni precedenti, ossia per la registrazione di incassi per accensione prestiti, registrati per importi superiori all'ammontare dei rimborsi per + 40,8 miliardi di euro (tale *surplus* era stato invece di +43,9 miliardi nel 2018) attestandosi su di un valore in linea o meno elevato rispetto al *surplus* registrato negli anni ancora precedenti (+39,6 miliardi nel 2017; +65,7 miliardi di euro erano stati nel 2016; + 46 miliardi era stato il *surplus* registrato nel 2015; +82,3 miliardi nel 2014; +93,7 miliardi nel 2013).

Nel contempo, va evidenziato che il bilancio 2019 ha prodotto incassi e pagamenti sulla tesoreria per partite finali, che hanno evidenziato un risparmio pubblico di tesoreria di segno ancora negativo, producendo un valore di segno negativo pari a -65,0 miliardi: dato quest'ultimo in peggioramento dopo che nel 2018 si era registrato un valore di -45,4 miliardi.

³¹ Emerge ancora il tema della puntuale raffrontabilità dei dati contenuti nel movimento generale di cassa annesso al Conto del patrimonio del 2019 e dei dati del Conto riassuntivo tesoro al 31 dicembre 2019, dal momento che, anche nell'anno in esame, le grandezze come contabilizzate dalla "tesoreria", presentano delle differenze rispetto a quelle iscritte nelle risultanze nel rendiconto. In particolare, il Conto riassuntivo del Tesoro indica un saldo di esecuzione di 24,2 miliardi, mentre il dato riportato dal Movimento generale di cassa contenuto nel Conto del Patrimonio indica 25,7 miliardi. Cfr. Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato 2019, Parte II, Conto del Patrimonio, prospetto dei "Movimento generale di Cassa" e "Situazione del Tesoro" al 31 dicembre 2019, pagina 1121; Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della R.G.S., Conto riassuntivo Tesoro al 31 dicembre 2019, pagina 8, sul sito internet del dicastero.

Anche quest'anno, la Tavola D del nuovo Conto riassuntivo Tesoro al 31 dicembre 2019, rielaborato in attuazione della delega di cui all'articolo 44-*bis* della legge di contabilità, fornisce il dettaglio del raccordo contabile delle gestioni di bilancio e con quello della Tesoreria ai fini del computo del Saldo di cassa del settore statale, consentendo una ricostruzione di dettaglio del Saldo di cassa determinato dalla gestione del bilancio dello Stato consolidato con i flussi di tesoreria, nei profili di "formazione" e "copertura".

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

dal 1 gennaio - al 31 dicembre 2019

FORMAZIONE	
Bilancio dello Stato	-64.999.826.146,98
Entrate finali	545.630.084.520,63
Spese Finali	-610.629.910.667,61
Tesoreria statale	23.719.287.337,83
Variazione conti di soggetti della Pubblica Amministrazione	15.056.712.714,31
Operazioni da regolare	8.662.574.623,52
<i>di cui</i>	
<i>Pagamenti da regolare</i>	<i>9.611.558.368,86</i>
<i>Pagamenti per conto amministrazioni autonome da rimborsare sui rispettivi conti correnti</i>	<i>-1.304.880.808,41</i>
<i>Servizio finanziario prestiti esteri (interessi e commissioni)</i>	<i>66.360.544,85</i>
Saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria	-41.280.538.809,15
COPERTURA	
Bilancio dello Stato	40.760.681.374,18
Accensione prestiti	260.408.770.239,00
Rimborso prestiti	-219.648.088.864,82
Tesoreria statale	-1.681.451.473,69
Emissioni nette BOT	6.475.904.000,00
Variazione conti di soggetti esteri all Pubblica Amministrazione	-8.126.668.273,04
Operazioni da regolare	-30.687.200,65
<i>Servizio finanziario prestiti esteri (rimborsi)</i>	<i>-33.683.258,98</i>
<i>Immissione netta di monete e Depositi di terzi</i>	<i>2.996.058,33</i>
Variazione delle disponibilità liquide	2.201.308.908,66
Operazioni su mercati finanziari	-18.000.000.000,00
Variazione del Conto Disponibilità	20.201.308.908,66
Saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria	41.280.538.809,15
RETTIFICHE ED INTEGRAZIONI	
Totale	-94.461.190,85
Proventi da privatizzazioni e da altre operazioni destinati al FATS	-628.595.432,36
Revisione contabilizzazione attualizzazioni di contributi pluriennali o poste assimilabili	730.000.000,00
Variazione posizione della Tesoreria sull'estero	27.000.000,00
Riclassificazione contabile quota interessi CTZ	0,00
Altre rettifiche	-222.865.758,49
Saldo di cassa del Settore statale	-41.375.000.000,00

Dalla ricognizione di tale tavola citata emerge la conferma che a fronte di un Saldo netto da finanziare 2019 di -65,0 miliardi, corrispondente allo squilibrio della gestione di bilancio, la gestione di tesoreria determina un miglioramento di 23,7 miliardi di euro.

Ora, passando alla esposizione della copertura del fabbisogno complessivo, la parte principale di esso è attribuibile, per 40,8 miliardi di euro, all'avanzo della gestione finanziaria di bilancio (accensione prestiti - rimborsi prestiti); a questo occorre aggiungere le disponibilità liquide per 2,2 miliardi di euro, in parte compensate dal deflusso di 1,7 miliardi dalla tesoreria statale.

Rettifiche ed integrazioni hanno poi determinato un incremento del fabbisogno di spesa complessivo di ulteriori 94 milioni di euro, portando il risultato del Saldo consolidato netto delle gestioni di bilancio e di tesoreria a -41,4 miliardi di euro.

I dati contabili di tesoreria confermano come anche nel 2019 siano emerse criticità nella gestione coordinata dei flussi di incassi e pagamenti riferibili alla sola gestione primaria di bilancio dello Stato, che ha presentato un saldo di "esecuzione" ancora di segno negativo (-25,7 mld di euro) ed in sensibile crescita rispetto all'anno precedente. Nell'esercizio, la gestione di bilancio è stata pertanto compensata, nelle ordinarie esigenze di liquidità che si riflettono sul fabbisogno del settore statale, rispetto al profilo della sua formazione, grazie al *surplus* delle partite di liquidità prodotte dal sistema di tesoreria (in particolare, su queste hanno inciso nell'anno maggiori incassi dovuti all'aumento dei "Debiti di tesoreria" per "variazioni dei conti di soggetti esterni alla PA ovvero l'aumento delle emissioni a breve³²), rispetto ai deflussi registrati dal medesimo sistema (pagamenti in relazione alla riduzioni di debiti di tesoreria o all'aumento di "Crediti di Tesoreria" (es. anticipazioni ad enti e amministrazioni etc.), i cui effetti si riflettono sulla gestione del Conto Disponibilità intrattenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia³³.

³² Ad esempio l'incremento delle giacenze di conti correnti o contabilità speciali di tesoreria, ovvero, l'emissione di titoli a breve (BOT). Nel complesso, il totale dei debiti di tesoreria è stato di 644,6 miliardi subendo un incremento di circa 15 miliardi rispetto ai 629,4 miliardi del 2018, in coerenza con l'andamento già registrato negli ultimi esercizi.

³³ Anche nella relazione al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2019, la Corte dei conti ha dedicato uno specifico approfondimento alla trattazione delle questioni attinenti alla gestione della liquidità erariale in raccordo con le questioni inerenti alla trasparenza dei dati di bilancio, come già svolto nel referto degli ultimi anni. La questione, oltre che riferirsi al trasferimento di risorse dalla tesoreria statale ad enti e amministrazioni e ai meccanismi di funzionamento della stessa, chiama in causa la gestione dei cd. "pagamenti da regolare" che sono temporaneamente iscritti nel conto sospesi collettivi di cui all'articolo 17, comma 1, del D.M. 29 maggio 2007 (Istruzioni sui servizi di Tesoreria dello Stato). In estrema sintesi, in talune specifiche occorrenze, con imputazione "provvisoria" sul conto sospeso collettivi, possono infatti essere effettuati pagamenti anticipati dalla Tesoreria statale, utilizzando risorse depositate sul "conto

MOVIMENTO GENERALE DI CASSA							
Flussi Generati dalla gestione di bilancio sulla Tesoreria							
	Entrate finali (Incassi)	Spese finali (Pagamenti)	Saldo netto da finanziare	Accensione prestiti	Rimborso prestiti	Saldo gest.finanziaria	Saldo di esecuzione
	a	b	c = a - b	d	e	f = d - e	g = c + f
2003	394.029	456.021	-61.992	237.530	232.013	5.517	-56.475
2004	407.534	441.120	-33.586	209.685	183.741	25.944	-7.642
2005	403.745	452.581	-48.836	195.380	174.017	21.363	-27.473
2006	428.289	459.802	-31.513	182.127	158.149	23.978	-7.535
2007	450.395	475.961	-25.566	182.747	166.990	15.757	-9.809
2008	455.364	524.021	-68.657	222.489	187.853	34.636	-34.021
2009	456.202	523.247	-67.045	269.718	176.103	93.615	26.570
2010	444.142	503.988	-59.846	272.921	189.104	83.817	23.971
2011	452.657	519.375	-66.718	228.422	186.012	42.410	-24.308
2012	471.678	530.442	-58.764	239.783	213.933	25.850	-32.914
2013	483.665	560.612	-76.947	264.846	171.088	93.758	16.811
2014	484.305	563.114	-78.809	289.972	207.617	82.355	3.546
2015	511.987	600.262	-88.275	259.542	212.642	46.900	-41.375
2016	522.408	563.640	-41.232	264.618	198.972	65.646	24.414
2017	529.473	591.173	-61.700	281.609	241.896	39.713	-21.987
2018	545.710	591.642	-45.932	249.066	205.067	43.999	-1.933
2019	544.134	610.629	-66.495	260.409	219.648	40.761	-25.734

Disponibilità del tesoro”, in attesa che siano emessi i titoli di spesa necessari per la loro regolarizzazione, a valere su stanziamenti del bilancio statale, ovvero sulle risorse depositate su conti correnti o contabilità speciali aperti presso la Tesoreria statale. A consuntivo, la Corte segnala che le partite in sospeso al termine del 2019 sarebbero assommate a complessivi 37 miliardi di euro, in sensibile calo rispetto ai 46 miliardi di euro risultanti al termine dell'esercizio 2018. Cfr. Corte dei conti, SS.RR. *Relazione Annuale sul Rendiconto Generale dello Stato 2019*, Volume I, pagina 331 e seguenti.

7. I RILIEVI DELLA CORTE DEI CONTI

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

La Corte dei conti ha dichiarato regolare il rendiconto generale dello Stato per il 2019 con esclusione di alcuni capitoli.

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

- i capitoli per i quali si sono riscontrate discordanze fra i dati esposti nel Rendiconto e quelli riportati nei conti periodici delle Amministrazioni, limitatamente alle poste dichiarate irregolari (allegato 1 alla Decisione);
- i capitoli per i quali la riscossione in conto residui operata nell'esercizio presenta un valore pari a zero esposto in Rendiconto, nonostante il dato calcolato risulti di valore negativo (allegato 2 alla Decisione);
- somme rimaste da versare indicate nella voce "Altri centri di responsabilità", riconducibili alle Amministrazioni diverse dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti³⁴, (allegato 23 alla decisione), nonché delle poste riferite ai capitoli dichiarati non regolari nel "da versare competenza" e nel "da versare residui", per discordanze rilevate con i dati dei conti periodici;
- delle somme rimaste da riscuotere di pertinenza di Amministrazioni diverse dal Ministero dell'economia e delle finanze, esposte nella voce "Altri capitoli" (allegato 24 alla decisione).

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

- i capitoli per i quali si riscontra la presenza di eccedenze di spesa, rispetto alle previsioni definitive di competenza, alla consistenza dei residui ed alle autorizzazioni di cassa che non hanno trovato compensazione tra i capitoli della stessa unità di voto (allegato 5-bis annesso alla Decisione);
- i capitoli in ordine ai quali sono state evidenziate anomalie, non sono pervenuti alla Corte dei Conti, ovvero non sono stati registrati i decreti di accertamento dei residui (allegato 6 annesso alla Decisione)³⁵;

³⁴ "Dimostrazione delle somme rimaste da versare alla chiusura dell'esercizio distintamente per gli importi dovuti dai contabili erariali e per le somme acquisite direttamente dalle Regioni/Province, da regolare a carico degli appositi stanziamenti di spesa, mediante mandati da commutarsi in quietanza di entrata."

³⁵ Riguardano i Ministeri dell'economia e delle finanze, della giustizia, dell'Università, dell'interno, delle infrastrutture e dei trasporti, della difesa.

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

La Corte dei Conti ha nuovamente evidenziato che non si è ancora proceduto all'adeguamento delle regole di redazione del Conto del patrimonio al SEC 2010, di cui al regolamento n. 549 del 2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 maggio 2013, per cui continuano ad applicarsi le regole del SEC'95 - Regolamento n. 2223/96 del Consiglio dell'Unione Europea del 25 giugno 1996.

Il documento è ripartito in quattro macroaggregati, suddivisi in ulteriori quattro livelli di dettaglio, come previsto dal predetto decreto ministeriale che ne ha stabilito anche i criteri di valutazione³⁶.

La sezione II riassume i movimenti patrimoniali derivanti dagli accertamenti di bilancio raccordandoli con le risultanze del predetto conto.

Seguono tre prospetti recanti gli elementi del patrimonio distinti in base ai Ministeri che li hanno in gestione, nonché quattro appendici (le prime due recanti le consistenze e le variazioni dei beni mobili e immobili, le altre recanti la situazione dei residui passivi perenti e le schede informative sulla gestione di società azionarie partecipate dallo Stato).

Il Conto è corredato, ai sensi dell'art. 36, comma 4, della citata legge n. 196 del 2009, del Conto del "Dare e dell'Avere" della Banca d'Italia che svolge il servizio di tesoreria e di Cassiere speciale per i biglietti e le monete a debito dello Stato con allegati i prospetti recanti il Movimento generale di Cassa, la Situazione del Tesoro, la Situazione dei crediti e debiti di tesoreria (di cui ai prospetti ora denominati Gestione tesoreria - Partite Debitorie e Gestione tesoreria - Partite Creditorie) ed il Movimento degli ordini di pagamento per trasferimento fondi.

Le verifiche svolte dalla Corte, in sede di esame del Rendiconto generale dello Stato, ai fini del giudizio di parificazione del conto generale del patrimonio, sono state rivolte ad accertare la regolare iscrizione delle singole variazioni delle poste patrimoniali e dei relativi allegati, sotto il profilo della corrispondenza con la documentazione giustificativa dei dati riportati nelle scritture contabili, delle modalità di aggiornamento dei valori iscritti, della sussistenza dei requisiti di certezza ed esigibilità per il mantenimento della iscrizione, delle modalità di determinazione dei valori di iscrizione dei beni materiali prodotti.

Per le entrate, riscosse e versate, per le somme riscosse e "da versare" e per quelle "da riscuotere", la Corte ha proceduto al riscontro dei dati esposti nel Conto generale del patrimonio con i dati contenuti nei riepiloghi generali

³⁶ Cfr. Corte dei conti, relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2018, Volume I, I conti dello Stato e le politiche di bilancio 2019, pag. 327.

e nel Conto del bilancio. Per la spesa sono stati effettuati riscontri sulla base delle scritture tenute o controllate³⁷.

All'esito di tali controlli la Corte ha rilevato il perdurare di motivi di irregolarità concernenti poste ricorrenti, ragion per cui i dati esposti nel Conto continuano a presentare significative carenze per "completezza e significatività".

Non sono ancora registrate nel Conto del patrimonio, alcune significative voci, quali, tra quelle attive, le opere permanenti destinate alla difesa nazionale (quali aeroporti ed eliporti, basi navali, caserme, stabilimenti ed arsenali, depositi di munizioni e di sistemi d'arma, basi missilistiche, poligoni e strutture di addestramento, segnali alla navigazione marittima ed aerea, alloggi di servizio per il personale militare come enumerate dall'art. 233 del d.lgs. n. 66 del 2010)³⁸.

In aggiunta, ha rilevato poste attive del Conto del patrimonio non valorizzate quali le infrastrutture portuali e aeroportuali civili, le strutture e infrastrutture idrauliche, le opere di manutenzione straordinaria, le vie di comunicazione, le linee ferrate e gli impianti fissi, i beni conferiti alle società di trasporti in gestione governativa, le quote dei fondi di investimento mobiliari, i beni storici, i beni paleontologici, le opere di restauro, gli strumenti finanziari derivati a breve termine, le società finanziarie e non finanziarie collegate, il demanio marittimo, il demanio idrico, le foreste, l'avviamento di attività commerciali, i diritti di autore, i brevetti; tra quelle passive, ad esempio, le riserve tecniche di pensione³⁹.

L'Organo di controllo ha rilevato anche numerosi tipi di irregolarità relativamente ad alcuni conti dei consegnatari dei beni mobili e immobili.

³⁷ Per tali verifiche, la Corte ha acquisito dalle Amministrazioni, mediante il SIPATR e per il tramite degli Uffici centrali di bilancio, la documentazione giustificativa delle variazioni apportate rispetto alla consistenza iniziale fornita. Nei casi, frequenti, di mancata variazione ovvero di insufficiente o inadeguata giustificazione della variazione, la Corte, nel dichiarare la regolarità del Conto del patrimonio esclude da tale giudizio, segnalandole al Parlamento, le poste patrimoniali non giustificate, con relativa motivazione dell'esclusione.

³⁸ In proposito, il Ministero della difesa ha assicurato che la corretta definizione dell'elenco e del valore delle infrastrutture è in corso di definizione anche alla luce dell'attività di dismissione del patrimonio immobiliare della Difesa determinato dal processo di revisione dello strumento militare nazionale. In tal senso si sta provvedendo al "popolamento" di apposito database (sistema Ge.Pa.D.D.) che consentirà un corretto censimento delle infrastrutture in parola uniformando criteri e modalità di definizione dei valori patrimoniali, provvedendo, al contempo, all'aggiornamento di quanto già valorizzato. Alcuni dati sono stati presentati; tuttavia, la posta patrimoniale non è ancora stata compilata.

³⁹ La mancata compilazione di tali dati nelle scritture contabili patrimoniali dello Stato sarebbe parzialmente ricondotta, da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, competente alla compilazione del Conto del patrimonio, a persistenti inosservanze, da parte di alcuni Ministeri, principalmente da parte della Difesa e dei Trasporti e delle infrastrutture, degli obblighi di cui all'articolo 14 del d.lgs. n. 279 del 1997.

Pertanto, sul piano del giudizio di regolarità in ordine al conto generale del patrimonio dello Stato per l'anno 2019, l'organo di controllo ha nuovamente rilevato⁴⁰:

- incertezza e incompletezza dei dati dei beni immobili intestati al Ministero dell'economia e delle finanze, per la discordanza nella documentazione fornita dall'Agenzia del demanio a causa dell'omessa iscrizione della variazione o della mancanza o incompletezza della relativa documentazione giustificativa delle variazioni;
- alcuni dati dei beni immobili del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non sono corredati da documentazione giustificativa idonei a giustificarne la consistenza e le variazioni;
- il valore dei beni mobili iscritti nelle poste patrimoniali in carico ai consegnatari di talune Amministrazioni statali non è aggiornato a causa di discordanze tra le risultanze dei competenti Uffici centrali di bilancio del MEF e delle Ragionerie territoriali dello Stato, rispetto a quelle dei consegnatari;
- omessa iscrizione tra le attività non finanziarie prodotte delle opere permanenti e altre opere destinate alla difesa nazionale;
- irregolarità dei residui attivi e passivi del conto del bilancio che si riflette sulle consistenze dei relativi residui attivi e passivi iscritti nel conto generale del patrimonio.
- assenza di variazioni della posta patrimoniale relativa ai fondi di rotazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo (Fondo centrale per il credito peschereccio), nonostante riscontrati movimenti nel fondo stesso;
- variazione di alcuni fondi di rotazione del Ministero dell'economia e delle finanze (Fondo di rotazione di cui all'articolo 26 della legge n. 227 del 1977 e agli articoli 6 e 7 della legge n. 49 del 1987, nonché Fondo di rotazione ai sensi della legge n. 394 del 1981), non supportata da adeguata documentazione.

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

Nel referto al Parlamento sul rendiconto 2019 la Corte dei conti ha dedicato una specifica parte alla trattazione delle problematiche emerse in

⁴⁰ Cfr. Corte dei conti, Decisione sul Rendiconto generale dello Stato 2019, Allegato 7.

relazione alle procedure di contabilizzazione, sia delle entrate che delle spese (in particolare, nei Tomi I (Entrate) e II (Spese) del Volume III del Referto).

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

Inoltre, la Corte segnala come, la gestione 2019 ha evidenziato minori entrate di competenza e di cassa sia rispetto alle previsioni iniziali che alle previsioni definitive. La circostanza pone in luce la sovrastima delle previsioni di bilancio per i capitoli/articoli nei quali si riscontra la criticità (Allegato 4 della decisione e Allegati C al Volume III del referto).

La Corte ha rilevato poi incongruenze contabili intrinseche al Rendiconto delle entrate, riscontrando riaccertamenti e le insussistenze (Allegato 3 annesso alla Decisione e Allegati D, E al Volume III della relazione). Si tratta di sopravvenienze passive o attive, dovute alla non corrispondenza fra l'importo dei residui contabilizzati al 31 dicembre 2019 e quello calcolabile tenendo conto delle variazioni verificatesi a seguito della gestione dell'anno, sottraendo dai residui iniziali i versamenti in conto residui ed aggiungendo i residui di competenza.

Anche nel Rendiconto 2019 si rileva la mancata esplicitazione delle componenti della riscossione e del versamento residui, ovvero la mancata evidenziazione delle riscossioni in conto residui, operate nell'esercizio di riferimento, e che si trovano, invece, cumulate con quelle operate in esercizi precedenti e rimaste da versare, incidendo negativamente sulla trasparenza di bilancio. In tale ambito, riguardante il calcolo delle riscossioni nette sui residui, sono stati rilevati alcuni capitoli/articoli, con importi negativi risultanti dalla differenza fra il totale dei residui riscossi e le somme rimaste da versare dell'esercizio precedente e pertanto già riscosse (Allegato G).

Una problematica analoga è emersa laddove la Corte ha riscontrato valori negativi per capitoli/articoli, versamenti netti sui residui, che indicano che non è stato versato neppure ciò che restava da versare in totale nell'esercizio precedente. Non è ancora possibile il monitoraggio negli anni dell'andamento reale dei resti da versare, poiché i dati dovrebbero poter essere rilevati contabilmente, e non solo con "indicatori", attraverso operazioni idonee a individuare direttamente gli importi che vengono versati a valere sulle somme che erano rimaste da versare e gli importi che vengono

versati a seguito delle riscossioni operate nell'anno sui resti iniziali da riscuotere (Allegato H).

Sul punto, ha segnalato che la c.d. compensazione "automatica" produce, l'effetto di incrementare le entrate iscritte a residui, non essendo contabilizzato nei conti periodici, a seconda dei casi, un corrispondente accertamento (per le somme rimaste da riscuotere) o una corrispondente riscossione (per le somme rimaste da versare).

Sul versante delle **Spese**, la Corte dei Conti ha proceduto anche per l'esercizio 2019 ad una analisi campionaria statistica con riferimento ad alcune categorie economiche ritenute di maggior interesse⁴¹. All'esito dei controlli effettuati è emersa la non regolarità delle procedure di spesa relativamente ad un numero assai limitato di titoli (n. 2 su 402) per un importo totale di appena 27.331 euro, a fronte dei valori ben più significativi pur registrati negli anni precedenti.

La Corte ha inoltre rilevato un maggior grado di consapevolezza, da parte delle Amministrazioni, in ordine ad alcune delle criticità segnalate in occasione delle verifiche effettuate relativamente agli esercizi precedenti. In particolare, all'avvertita esigenza di effettuare, nella scelta del contraente, una verifica della conformità delle prestazioni rese, da attestarsi mediante espressa dichiarazione di regolare esecuzione e non alle condizioni generiche o alla valutazione effettuata ex ante in ordine alla congruità dell'offerta⁴².

In ordine poi alle eccedenze di spesa riscontrate nell'esercizio a valere dei capitoli rispetto alle previsioni definitive di competenza (23.162.956,72), alla consistenza dei residui (153.430,11) ed alle autorizzazioni definitive di cassa (25.450.553,44) (allegato 5 alla Decisione), si segnalano in particolare i valori sensibilmente superiori registrati da alcuni capitoli dallo stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico (+1 milione di euro), del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (+5,7 milioni di euro), dal Ministero della Difesa (+16 milioni di euro), tutti pressoché integralmente riferibili a stanziamenti di spesa finalizzati alla copertura di fabbisogni di spesa riferibili ad oneri inderogabili ai sensi dell'articolo 21, comma 5, lettera a), della legge di contabilità.

⁴¹ Categorie considerate: categoria II: Consumi intermedi; categoria V: Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private; categoria VI: Trasferimenti correnti a imprese "non pubbliche" (solo categorie VI.1.1; VI.1.2.1; VI.1.2.5; VI.1.3.1; VI.1.4.1; VI.2); categoria XII: Altre uscite correnti; categoria XXI: Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni; categoria XXIII: Contributi agli investimenti ad imprese "non pubbliche" (solo Cat. XXIII.1); categoria XXIV: Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private; categoria XXVI: Altri trasferimenti in conto capitale a imprese "non pubbliche", famiglie e istituzioni sociali private (solo categorie XXVI.2 e XXVI.3).

⁴² Cfr. Corte dei conti, Referto sul Rendiconto generale dello Stato 2019, Volume III, Tomo II, pagine 6-17.

I dicasteri per cui i capitoli interessati da eccedenze non hanno trovato compensazione - in parte o integralmente - nell'ambito della stessa unità di voto (allegato 5-*bis* alla Decisione), hanno riguardato il Ministero dello sviluppo economico, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e il Ministero della difesa. Gli stessi sono stati pertanto stati esclusi dalla certificazione di regolarità del rendiconto per l'esercizio 2019.

8. LE NOTE INTEGRATIVE

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

La disciplina delle note integrative al rendiconto contenuta nell'articolo 35, comma 2, della legge di contabilità e finanza pubblica (legge 31 dicembre 2009, n. 196) è il risultato della modifica apportata dall'articolo 2, comma 6, del decreto-legislativo n. 90 del 2016⁴³, che ha innovato i contenuti delle note sia sotto il profilo rappresentativo, sia sotto quello sostanziale. La modifica perseguiva, in particolare, la finalità di favorire una rappresentazione degli obiettivi delle amministrazioni maggiormente focalizzata sulle finalità della spesa piuttosto che sulle attività svolte dagli uffici⁴⁴.

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

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

Nel processo di programmazione strategica, ciascuna amministrazione traduce le priorità politiche e, più in generale, i propri compiti istituzionali, in **obiettivi** da "*conseguire in termini di livello dei servizi e di interventi*" correlati ai programmi di spesa e formulati con riferimento alle sottostanti azioni.

Sotto il profilo contabile, l'articolazione delle note integrative, si raccorda con l'accresciuto significato delle "azioni" nell'ambito della classificazione di bilancio⁴⁵.

⁴³ Sul decreto-legislativo n. 90, Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, si veda il dossier del Servizio Bilancio del Senato [NL n.124](#) e il dossier dei Servizi studi della Camera e del Senato [n.305](#).

⁴⁴ Si rammenta che con l'integrazione tra il contenuto del disegno di legge di stabilità e quello del disegno di legge di bilancio, attuata con la legge n. 163 del 2016, le note integrative contengono obiettivi relativi alla spesa prevista a legislazione vigente già integrata con gli effetti della manovra di bilancio attuata dal Governo.

⁴⁵ In tal senso, di particolare interesse la riflessione della Corte dei conti condotta nell'ambito della ricognizione dei profili inerenti all'ordinamento contabile riscontrati nel rendiconto. Cfr. Corte

La concentrazione nello stesso documento dei nuovi interventi di spesa e la rimodulazione di quelli già esistenti, nel rispetto dei vincoli definiti dal complesso delle risorse disponibili e dagli obiettivi indicati nel DEF fa sì gli obiettivi connessi ad una spesa a bilancio di previsione approvato, ingloba gli effetti della manovra di bilancio.

Nella relazione al disegno di legge di bilancio 2020, si è evidenziato che “il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato ha comportato una profonda revisione della struttura in missioni e programmi, ha rafforzato l’affidamento di ciascun programma a un unico Centro di responsabilità amministrativa (C.d.R.)” introducendo le ‘azioni’ quali aggregati di bilancio sottostanti i programmi di spesa, al fine di migliorare la leggibilità delle finalità della spesa ed evidenziare gli obiettivi delle politiche sottostanti la spesa allocata nel bilancio dello Stato”.

Nei fatti, gli obiettivi delle Note integrative sono definiti, con riferimento a ciascun programma e a ciascuna azione, favorendosi una rappresentazione degli obiettivi maggiormente focalizzata sulle finalità della spesa. A tal fine, se nell’ambito di ciascun programma possono essere formulati più obiettivi per le azioni queste devono essere associate univocamente agli obiettivi. In altre parole, un obiettivo può fare riferimento a più di un’azione nell’ambito dello stesso programma, mentre a una azione può essere associato un solo obiettivo”.

Privilegiando la misurazione delle politiche a monte del bilancio le risorse finanziarie restano associate direttamente alle azioni del bilancio. Ciò ha comportato una notevole semplificazione dell’attività richiesta alle Amministrazioni, una più immediata corrispondenza tra la struttura del documento contabile e la struttura del piano degli obiettivi e la possibilità di focalizzarsi maggiormente su indicatori che misurano gli effetti delle politiche o i risultati conseguiti dalle Amministrazioni, effetti che possono manifestarsi anche con uno sfasamento temporale rispetto all’erogazione delle risorse finanziarie.

La Corte ha rilevato in passato una tendenza a costruire obiettivi generici rappresentativi di tutte le attività e di tutta la spesa associata all’azione, limitandosi cioè a declinare l’azione in forma di obiettivo.

Le Amministrazioni che trasferiscono fondi ad organismi controllati o vigilati ai quali è parzialmente demandata l’attuazione di politiche di propria competenza, continuano a manifestare difficoltà a raccogliere le informazioni necessarie a costruire degli indicatori effettivamente rappresentativi dei risultati di tali politiche, diversi da quelli che rappresentano soltanto l’avanzamento della spesa per i trasferimenti erogati dal ministero.

dei conti, Referto sul Rendiconto Generale dello Stato 2019, Volume I, Tomo I, pagina 435 e seguenti.

In tali casi, che riguardano in particolare il Ministero dell'economia e delle finanze, si è temporaneamente derogato alle limitazioni sull'utilizzo degli indicatori di realizzazione finanziaria stabilite con la circolare n. 17 del 24 maggio 2019, si sono continuati ad utilizzare, in diversi casi, obiettivi e indicatori che misurano le attività svolte dagli uffici dell'amministrazione, più che gli effetti delle politiche finanziate.

L'indagine svolta dalla Corte dei conti⁴⁶, che ha interessato le Note integrative inerenti ai Ministeri della giustizia, dello sviluppo economico e dell'istruzione, dell'università e della ricerca, si è inteso condurre una analisi dell'applicazione che ne è stata effettuata nel bilancio di previsione 2018 e la comparazione con i precedenti indicatori applicati al rendiconto 2017, la rispondenza alle caratteristiche individuate dall'art. 4 del dPCM 18 settembre 2012.

Dalla analisi quantitativa e della tipologia degli indicatori emerge una rilevante discontinuità tra il 2018 e i precedenti esercizi e si evidenzia lo sforzo effettuato dalle amministrazioni esaminate e dalla Ragioneria generale dello Stato per un miglioramento della qualità degli indicatori e del sistema di misurazione delle politiche di bilancio⁴⁷.

L'indagine ha tuttavia evidenziato il diverso approccio rappresentato dai sistemi di misurazione sull'impatto degli interventi riconducibili alle politiche pubbliche rispetto alle precedenti valutazioni, maggiormente concentrate sulla misurazione delle prestazioni degli uffici amministrativi, rilevando le difficoltà riscontrate in questo primo periodo di applicazione suggerendo il superamento di alcuni limiti dell'attuale sistema.

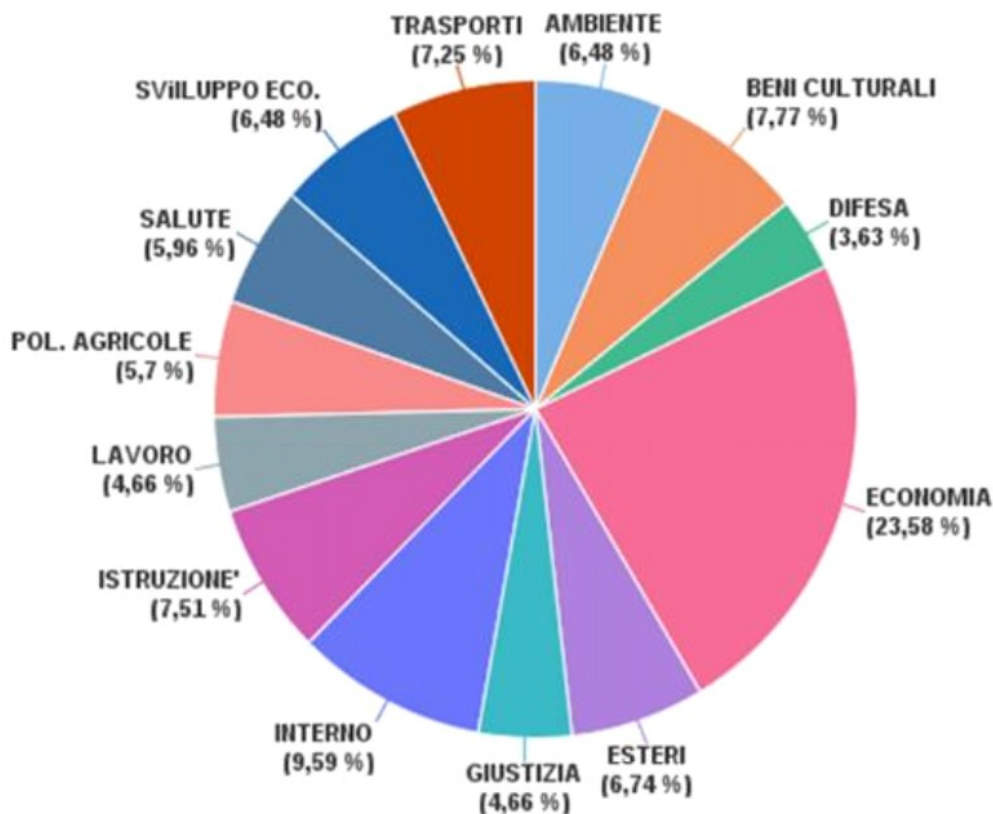
All'esito della ricognizione sono state suggerite modifiche e integrazioni degli indicatori utilizzati, per una migliore misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio, mentre nella parte generale ci si è soffermati su osservazioni di carattere generale. Infine, sono stati verificati i risultati misurati mediante l'applicazione degli indicatori a consuntivo utilizzati nell'esercizio finanziario 2017, da cui è emerso che per il MISE e il MIUR un rilevante numero di indicatori presenta valori target che in sede consuntiva risultano essere rispettati con un margine ampio (per il MISE gli indicatori non realizzati sono solo il 3,7 per cento - 8 su 218 - e per il MIUR il 7,26 per

⁴⁶ Cfr. Deliberazione della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, n. 2/2019/G del 31 gennaio 2019.

⁴⁷ In particolare, per i tre Ministeri sottoposti a controllo si è osservata "una generale diminuzione del numero degli indicatori nel 2018 rispetto al 2017, ma un'utilizzazione non sempre rilevante di quelli di impatto, maggiormente rappresentativi degli effetti sui destinatari delle politiche pubbliche... Dalle verifiche svolte sono emersi taluni profili di criticità nel piano degli indicatori, ed in particolare una non sempre adeguata chiarezza nella descrizione, l'uso frequente di acronimi, una diffusa assenza di valori di riferimento degli strumenti di misurazione, un rilevante utilizzo di indicatori relativi all'attività dell'ufficio, più che rivolti alla misurazione dell'impatto delle misure ricomprese nelle politiche".

cento, 9 su 124), mentre, all’opposto, per il Ministero della giustizia un numero consistente degli indicatori di bilancio annovera un valore a consuntivo piuttosto distante dal valore previsionale (42,85 per cento, vale a dire 30 su 70)”.
 La **Figura 1** mostra la distribuzione % per Ministero del numero di obiettivi.

Figura 1



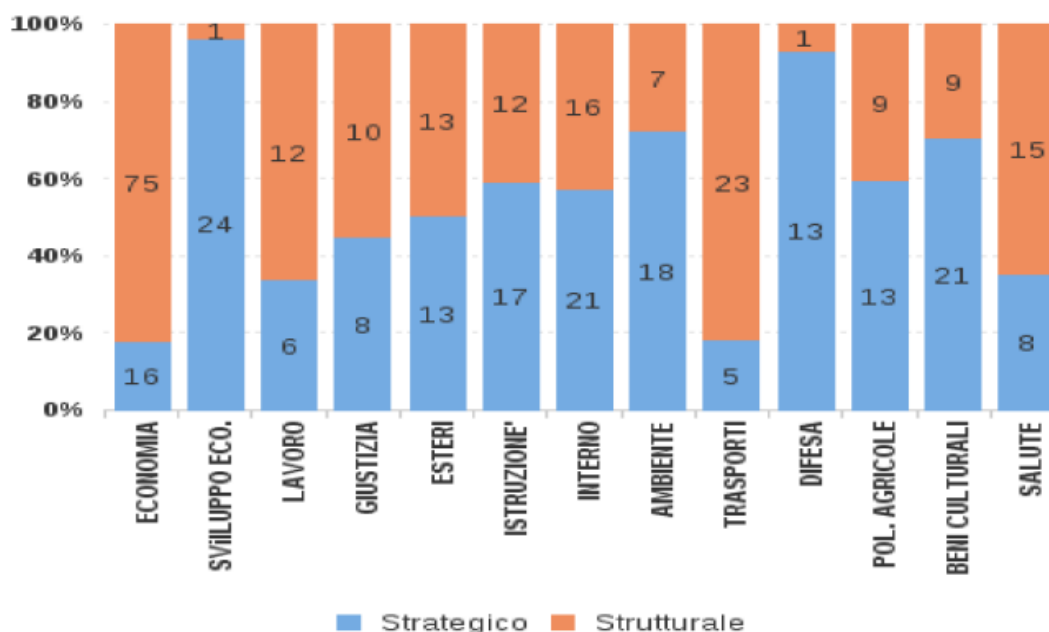
Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2019, Relazione illustrativa, pag. 190.

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

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

esclusivamente obiettivi strategici (rispettivamente il 96% e il 93%), mentre altre, come il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, che hanno rendicontato un maggior numero di obiettivi strutturali (rispettivamente l'83% e l'80%).

Figura 2 - Ripartizione tra obiettivi strategici e strutturali per Ministero (esercizio 2019)

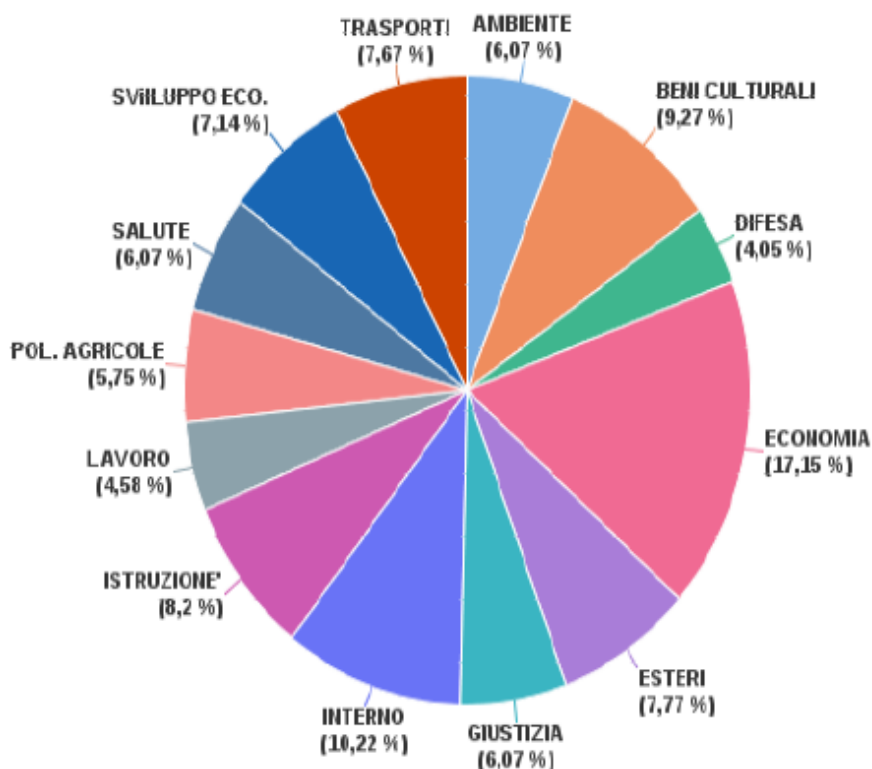


Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2019, Relazione illustrativa, pag. 189.

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

Il numero complessivo degli indicatori riportati nelle note integrative al rendiconto 2019 è pari a 876 distribuiti fra i diversi ministeri nelle percentuali esposte nella figura che segue.

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



Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2019, Relazione illustrativa, pag. 190.

Gli indicatori possono essere classificati in quattro tipologie:

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

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

Tabella 1 - Distribuzione percentuale degli indicatori per tipologia (esercizio 2019)

Tipologie di indicatori	Distribuzione % degli indicatori delle Note Integrative al rendiconto 2019 per tipologia
Indicatore di realizzazione finanziaria: indica l'avanzamento della spesa prevista per la realizzazione dell'obiettivo o dell'intervento.	10,65%
Indicatore di realizzazione fisica: rappresenta il volume dei prodotti e dei servizi erogati.	33,97%
Indicatore di risultato (output): rappresenta l'esito più immediato del programma di spesa.	48,14%
Indicatore di impatto (outcome): esprime l'impatto che il programma di spesa, insieme ad altri enti e a fattori esterni, produce sulla collettività e sull'ambiente.	7,24%
	100%

Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2019, Relazione illustrativa, pag. 191.

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

Tabella 2 - Grado di raggiungimento dei risultati misurati dagli indicatori per Ministero (esercizio 2019) Analisi per classe di raggiungimento del risultato

	Risultato raggiunto	Risultato raggiunto parzialmente	Indicatore non consuntivato	Indicatore non misurato nell'esercizio o Indicatore nuovo	Totale
20- ECONOMIA	138	12	10	1	161
%	85,71%	7,45%	6,21%	0,62%	100,00%
Percentuale	106	5	7	1	119
Valore assoluto	32	7	3		42
30- SVILUPPO ECONOMICO	55	8	4	0	67
%	82,09%	11,94%	5,97%	0,00%	100,00%
Percentuale	35	6	3		44
Valore assoluto	20	2	1		23
40- LAVORO	36	5	2	0	43
%	83,72%	11,63%	4,65%	0,00%	100,00%
Percentuale	26	4	2		32
Valore assoluto	10	1			11
50- GIUSTIZIA	40	15	2	0	57
%	70,18%	26,32%	3,51%	0,00%	100,00%
Percentuale	22	9	2		33
Valore assoluto	18	6			24
60- AFFARI ESTERI	68	2	1	2	73
%	93,15%	2,74%	1,37%	2,74%	100,00%
Percentuale	32		1	2	35
Valore assoluto	36	2			38
70- ISTRUZIONE	70	5	2	0	77
%	90,91%	6,49%	2,60%	0,00%	100,00%
Percentuale	50	4	2		56
Valore assoluto	11	1			12
Binario (Si/No)	9				9

segue

continua da pagina precedente

	Risultato raggiunto	Risultato raggiunto parzialmente	Indicatore non consuntivato	Indicatore non misurato nell'esercizio o Indicatore nuovo	Totale
80- INTERNO	85	4	0	7	96
%	88,54%	4,17%	0,00%	7,29%	100,00%
Percentuale	46	2		3	51
Valore assoluto	26	2		4	32
Binario (Si/No)	13				13
90- AMBIENTE	44	7	5	1	57
%	77,19%	12,28%	8,77%	1,75%	100,00%
Percentuale	25	4	5		34
Valore assoluto	16	3		1	20
Binario (Si/No)	3				3
100 - TRASPORTI	61	9	2		72
%	84,72%	12,50%	2,78%	0,00%	100,00%
Percentuale	41	9	2		52
Valore assoluto	19				19
Binario (Si/No)	1				1
120 - DIFESA	27	8	3	0	38
%	71,05%	21,05%	7,89%	0,00%	100,00%
Percentuale	17	6	3		26
Valore assoluto	10	2			12
130 - POLITICHE AGRICOLE	46	4	0	4	54
%	85,19%	7,41%	0,00%	7,41%	100,00%
Percentuale	15	3			18
Valore assoluto	24	1			25
Binario (Si/No)	7			4	11
140 - BENI CULTURALI	82	5	0	0	87
%	94,25%	5,75%	0,00%	0,00%	100,00%
Percentuale	49	4			53
Valore assoluto	33	1			34
150 - SALUTE	51	4	2	0	57
%	89,47%	7,02%	3,51%	0,00%	100,00%
Percentuale	20	2	2		24
Valore assoluto	30	2			32
Binario (Si/No)	1				1
Totale	803	88	33	15	939
% Indicatori	85,52%	9,37%	3,51%	1,60%	100,00%

Ministero	Tipologia di indicatore utilizzata con maggiore frequenza dai Ministeri
20- ECONOMIA	<i>Indicatore di realizzazione finanziaria (33,54%)/ Indicatore di risultato (output) (33,54%)</i>
30- SVILUPPO ECONOMICO	<i>Indicatore di risultato (output) (46,27%)</i>
40- LAVORO	<i>Indicatore di risultato (output) (60,47%)</i>
50- GIUSTIZIA	<i>Indicatore di risultato (output) (61,40 %)</i>
60- AFFARI ESTERI	<i>Indicatore di risultato (output) (49,32 %)/ Indicatore di realizzazione fisica (46,58 %)</i>
70- ISTRUZIONE	<i>Indicatore di risultato (output) (74,03 %)</i>
80- INTERNO	<i>Indicatore di risultato (output) (67,71 %)</i>
90- AMBIENTE	<i>Indicatore di risultato (output)(45,61 %)</i>
100 - TRASPORTI	<i>tutte le tipologie presentano una percentuale tra il 20% e il 30%</i>
120 - DIFESA	<i>Indicatore di risultato (output) (73,68 %)</i>
130 - POLITICHE AGRICOLE	<i>Indicatore di realizzazione fisica (61,11 %)</i>
140 - BENI CULTURALI	<i>Indicatore di realizzazione fisica (44,83 %)/ Indicatore di risultato (output) (42,53 %)</i>
150 - SALUTE	<i>Indicatore di realizzazione fisica (59,65 %)</i>

Fonte: Rendiconto generale della Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2019, Relazione illustrativa, pagg. 192-194.

**Parte II:
Assestamento 2020
(A.C. 2573)**

1. L'ASSESTAMENTO DEL BILANCIO DELLO STATO

1.1. Funzione dell'assestamento del bilancio dello Stato

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

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

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

Le modifiche normative riguardanti la revisione della struttura della legge di bilancio, non hanno interessato il disegno di legge di assestamento che pertanto mantiene la sua natura di legge formale.

Il disegno di legge di assestamento aggiorna il quadro delle previsioni a legislazione vigente. Non può contenere norme innovative della legislazione vigente, né rifinanziamenti di autorizzazioni di spesa disposte da norme preesistenti senza le necessarie compensazioni.

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

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

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

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

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

Il disegno di legge di assestamento riflette la struttura del bilancio dello Stato, organizzato in missioni e programmi, che costituiscono le unità di voto ed è predisposto nell'ambito del quadro normativo definito dalla legge di

contabilità, come modificata dalla legge n. 163/2016 e dai D.Lgs n. 90 e n. 93 del 2016.

Tali modifiche, per il provvedimento di assestamento, hanno riguardato, essenzialmente, la messa a regime dei **margini di flessibilità** concessi alle Amministrazioni in fase di formulazione delle proposte di assestamento; la previsione del rispetto di un **vincolo sul saldo del bilancio di cassa programmatico** che si aggiunge a quello di competenza; la presentazione di una **relazione tecnica**.

Ai sensi dell'articolo 33, comma 3, della legge n. 196/2009, come con il disegno di legge di bilancio, anche con l'assestamento possono essere proposte **variazioni** di stanziamenti di **spese predeterminate per legge**, in virtù della c.d. **flessibilità di bilancio**, fermo restando il divieto di utilizzare stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

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

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

1.2. Gli articoli del disegno di legge di assestamento

Il disegno di legge di assestamento si compone di un solo articolo che modifica alcune disposizioni della Parte II - Sezione II dell'articolato della legge di bilancio per il 2020 ([legge 27 dicembre 2019, n. 160](#)).

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

1. Nello stato di previsione dell'entrata e negli stati di previsione dei Ministeri, approvati con la legge 27 dicembre 2019, n. 160, sono introdotte, per l'anno finanziario 2020, le variazioni di cui alle annesse tabelle.

L'articolo determina, sotto il profilo giuridico, l'aggiornamento delle previsioni di bilancio a legislazione vigente introducendo nella legge di bilancio per l'anno 2020 le occorrenti variazioni degli stanziamenti degli stati di previsione. Tali variazioni sono esposte nelle tabelle annesse al disegno di legge.

Si fa rinvio ai paragrafi che seguono per l'illustrazione delle più significative variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento.

2. LE VARIAZIONI DI COMPETENZA DEL BILANCIO DELLO STATO 2020 RISULTANTI DAL DDL DI ASSESTAMENTO

Le variazioni di bilancio **proposte** con il presente provvedimento di assestamento, **insieme** a quelle apportate nel periodo compreso tra il 1° gennaio e 31 maggio con **atti amministrativi** unitamente agli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi emanati successivamente all'approvazione della legge di bilancio, ivi inclusi il **decreto legge n. 18** del 2020 (cosiddetto DL Cura Italia), il decreto legge **n. 23** del 2020 (cosiddetto DL liquidità) e il decreto legge **n. 34** del 2020 (cosiddetto DL rilancio), **definiscono le previsioni assestate per il 2020** per i quali il Parlamento ha autorizzato il ricorso all'indebitamento.

La relazione al disegno di legge di assestamento per il 2020 (A.C. 2573) evidenzia come, in termini di competenza, le variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento determinino un **peggioramento del saldo netto da finanziare** (corrispondente alla differenza tra entrate finali e spese finali) rispetto alle previsioni iniziali della legge di bilancio, che si attesta ad un valore di **-302,7 miliardi** rispetto ad una previsione iniziale di -78,6 miliardi.

BILANCIO 2020 – PREVISIONI ASSESTATE (A.C. 2573)

(competenza - valori in milioni di euro)

	Rendiconto 2019 (*)	Previsioni iniziali 2020	Variazioni per atto amministrativo	Variazioni proposte ddl assestamento	Previsioni assestate 2020
ENTRATE					
ENTRATE FINALI:	605.584	583.989	8.055	-50.850	541.193
- Entrate tributarie	513.990	513.601	-2.583	-38.976	472.043
- Entrate extratributarie	89.463	68.072	9.205	-11.849	65.427
- Alienazione e ammortamento	2.132	2.316	1.432	-25	3.723
SPESE					
SPESE FINALI:	603.287	662.584	179.611	1.656	843.851
- Spese correnti netto interessi	485.108	530.665	67.754	588	599.007
- Interessi	68.372	76.732	-719	-1.017	74.996
- Spese conto capitale	49.806	55.186	112.576	2.085	169.848
RIMBORSO PASSIVITÀ FINANZIARIE	219.891	234.840	2.251	24.000	261.091
SALDO NETTO DA FINANZIARE	2.297	-78.595	-171.557	-52.506	-302.658
RISPARMIO PUBBLICO	49.972	-25.725	-60.413	-50.396	-136.533
SALDO PRIMARIO	70.669	-1.863	-172.276	-53.522	-227.661
RICORSO AL MERCATO	-217.594	-313.435	-173.808	-76.506	-563.749

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

Il **peggioramento** di oltre **224 miliardi** di euro del saldo netto da finanziare rispetto alle previsioni iniziali è dovuto per **171,6 miliardi di euro** alle variazioni **per atto amministrativo e per ulteriori 52,5 miliardi** alle variazioni **proposte dal disegno di legge** di assestamento in esame.

In particolare, il peggioramento determinato dalle variazioni apportate per **atti amministrativi** discende, essenzialmente, dagli **effetti dei decreti legge** adottati per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da **Covid-19**, per i quali, come sopra ricordato, il Parlamento ha autorizzato il ricorso all'indebitamento, attraverso l'approvazione di apposite risoluzioni.

Essi determinano, nel complesso, un **incremento delle spese finali** per oltre **179,6 miliardi** di euro, in parte compensato da un incremento delle entrate finali per circa 8,1 miliardi.

Con le Risoluzioni n. 6/00103 della Camera dei deputati e n. 6/00102 del Senato, approvate l'11 marzo 2020, si rammenta, sono state approvate la Relazione al Parlamento del 5 marzo 2020 e la relativa integrazione dell'11 marzo 2020, con cui il Governo ha chiesto il ricorso all'indebitamento utilizzato per finanziare il D.L. n.18 del 2020 (cd D.L. Cura Italia). Con le Risoluzioni n. 6/00107 della Camera dei deputati e n. 6/00106 del Senato, è stata approvata la Relazione presentata dal Governo il 24 aprile 2020, con cui il Governo, unitamente alla presentazione del DEF 2020, ha richiesto un nuovo ricorso all'indebitamento per il finanziamento del D.L. n.34 del 2020 (cd. "D.L. Rilancio").

L'ulteriore peggioramento del saldo determinato dal provvedimento in esame è dovuto essenzialmente ad una **proposta di riduzione delle entrate finali (-50,8 miliardi** di competenza), che interessa principalmente le **entrate tributarie**, per quasi -39 miliardi, interamente determinata – si legge nella Relazione - dal consistente **deterioramento della previsione macroeconomica** evidenziato già illustrato nel Documento di economia e finanza 2020 (DEF 2020), rispetto alla precedente stima. Ad essa si aggiunge una proposta di aumento delle spese finali (+1,6 miliardi).

Nel complesso, dunque, come risulta evidente dalla precedente tabella, al **peggioramento del dato assestato** del saldo netto **concorrono**:

- **la diminuzione delle entrate di complessivi 43 miliardi di euro**, dovuta per **50,8 miliardi** alle variazioni **proposte dal disegno di legge** di assestamento, **compensata** dall'aumento di **8,1 miliardi** dovuto alle variazioni per atto amministrativo. La riduzione deriva essenzialmente dalla contrazione delle **entrate tributarie** (per complessivi **41,6 miliardi**); negativo anche l'andamento delle entrate **extra-tributarie (-2,6 miliardi)**, spiegati secondo la relazione illustrativa dai minori utili di gestione della Banca d'Italia e dalla riduzione dei **proventi dei giochi** e di

quelli derivanti dall'attività di contrasto agli illeciti di natura tributaria e non tributaria;

- **il forte aumento delle spese finali** rispetto alle previsioni di bilancio, di **181,3 miliardi**, quasi interamente determinato dalle **variazioni per atto amministrativo** (+179,6 miliardi), cui si aggiunge la proposta di assestamento di incremento delle spese finali, per oltre **1,6 miliardi**. Sulla proposta di assestamento incide la riduzione della spesa per interessi per quasi 1 miliardo.

L'incremento interessa sia le spese correnti primarie (+68,3 miliardi), sia quelle in conto capitale (+114,7 miliardi), e tra queste ultime, in particolare quelle per contributi agli investimenti alle imprese.

Anche gli altri saldi evidenziano un andamento negativo: il **risparmio pubblico** (dato dalla differenza tra entrate correnti e spese correnti al lordo degli interessi) registra un **peggioramento** di 110,8 miliardi rispetto alla previsione iniziale. I dati relativi al **ricorso al mercato** (pari alla differenza tra le entrate finali e il totale delle spese, queste ultime date dalla somma delle spese finali e del rimborso prestiti) evidenziano un impatto **negativo** sul saldo, per complessivi 250,3 miliardi, passando da circa -313,4 miliardi di euro a circa -563,7 miliardi.

Si sottolinea, infine, che secondo quanto stimato nella **Relazione tecnica** che accompagna il ddl in esame (*cf.* al riguardo quanto approfondito nel successivo § 5), le proposte formulate con il disegno di legge di assestamento in esame sono **neutrali ai fini dell'indebitamento netto della PA.** in quanto già scontate nei quadri tendenziali in sede di DEF 2020.

Le variazioni per **atti amministrativi** sono analizzate *nel successivo § 2.1.*

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

2.1. Le variazioni per atto amministrativo

Per quanto riguarda le **variazioni per atto amministrativo**, esse determinano un **peggioramento** del saldo netto da finanziare di **171,6 miliardi** in termini di competenza, derivante da un incremento delle spese finali (+179,6 miliardi)⁴⁸ e da maggiori entrate per 8 miliardi.

⁴⁸ Le **variazioni** disposte con **atto amministrativo** nel periodo gennaio-maggio derivano dall'applicazione di **provvedimenti legislativi** intervenuti successivamente all'approvazione del bilancio (per le quali il Ministro dell'economia è autorizzato ad apportare, con proprio decreto, le conseguenti variazioni), oppure dall'applicazione di **procedure** previste dalla normativa

Tale risultato è determinato principalmente dall'attuazione dei **decreti legge** emanati per il finanziamento di interventi urgenti per fronteggiare l'**emergenza da COVID-19**.

Con riferimento alle **entrate**, le variazioni per atto amministrativo adottate in corso d'anno hanno determinato un **incremento** delle previsioni iniziali di bilancio per oltre **8 miliardi** in termini di competenza, dovuto essenzialmente a maggiori entrate **extra-tributarie** per **9,2 miliardi** a fronte di **riduzioni** di entrate **tributarie** per **2,6 miliardi**. Anche per le entrate da alienazione e ammortamento si determina un incremento di 1,4 miliardi.

Relativamente alle **entrate tributarie**, tra le principali variazioni si evidenzia la **diminuzione** per **1,35 miliardi** delle ritenute **Irpef** sui redditi dei lavoratori dipendenti per effetto dell'applicazione del **D.L. 5 febbraio 2020, n. 3** (Misure urgenti per la riduzione della pressione fiscale sul lavoro dipendente).

Sulla **riduzione** delle entrate tributarie hanno inciso, altresì, gli effetti derivanti dalle misure previste dal **D.L. 19 maggio 2020, n. 34** (c.d. "Rilancio"), per complessivi 567 milioni:

- **sulle accise sui prodotti energetici**, per effetto dell'applicazione delle disposizioni in materia di rate di acconto per il pagamento dell'accisa sul gas naturale (-194,78 milioni sul cap. 1421) e sull'energia elettrica (-172,1 milioni sul cap. 1411);
- **sulle imposte erariali su altri prodotti**, a causa del differimento dell'efficacia delle disposizioni in materia di imposta sul consumo dei manufatti con singolo impiego (-140,6 milioni sul cap. 1406) e di imposta sul consumo delle bevande edulcorate – c.d. *sugary drinks* (-58,5 milioni sul cap. 1407).

Si segnala, inoltre la **riduzione** del **gettito IVA**, per effetto della riduzione dell'aliquota IVA per le cessioni di beni necessari per il contenimento e la gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, per **-261 milioni**;

Per quanto riguarda le **entrate extra-tributarie**, si registrano variazioni **in aumento** per **9,2 miliardi** in competenza, di cui si evidenzia, in particolare, l'incremento per **7,9 miliardi** degli **utili di Banca d'Italia** (cap. 2354), importo effettivamente versato a favore del bilancio dello Stato

contabile. La maggior parte delle variazioni non ha effetto sui saldi (**variazioni compensative**) perché si tratta o dello spostamento di somme tra capitoli di spesa, oppure di modifiche della stessa entità ma di segno contrario dell'entrata e della spesa. Hanno invece natura **non compensativa**, e incidono quindi sui saldi di bilancio, le variazioni dovute, principalmente a riassegnazioni ai capitoli di spesa di somme affluite in entrata.

(corrispondentemente rettificato con le proposte di assestamento con una diminuzione di 6,8 miliardi).

Si registrano altresì i seguenti incrementi:

- **1 miliardo** per effetto del versamento all'entrata (cap. 2368) delle risorse disponibili sulla contabilità speciale del Fondo di riserva per le **garanzie** rilasciate dallo Stato in applicazione del D.L. 8 aprile 2020, n. 34;
- **115 milioni** per effetto dell'utilizzo di quota parte dei proventi derivanti dalle **aste sulle emissioni di Co2** versate all'entrata del bilancio dello Stato (cap. 2577) che restano acquisite all'erario, in applicazione del D.L. 14 ottobre 2019, n. 111.

Infine, per le entrate da **alienazione ed ammortamento dei beni patrimoniali** (Titolo III), si rileva l'aumento per **2.044 milioni** in relazione alle maggiori entrate derivanti dalle **estinzioni anticipate dei mutui** concessi alle **Regioni** ai sensi dell'articolo 45 del D.L. n. 66 del 2014 (che sono state riassegnate al Fondo ammortamento per i titoli di Stato), a cui si contrappone una **riduzione di 612 milioni** dovuta agli effetti del **D.L. n. 18 del 2020** relativamente alla **sospensione del versamento delle quote capitali**, per le **Regioni** a statuto ordinario dei prestiti concessi dal Ministero dell'economia e finanze e dalla Cassa depositi e prestiti S.p.a. e, per gli **enti locali**, dei **mutui** concessi dalla Cassa depositi e prestiti S.p.a. e trasferiti al Ministero dell'economia e delle finanze.

Con riferimento alla **spesa**, le variazioni per atto amministrativo determinano un **aumento** degli stanziamenti finali di bilancio nella misura di **179,6 miliardi** di euro, di cui **67 miliardi** di incremento delle **spese correnti** e circa **112,6 miliardi** di incremento di quelle in **conto capitale**.

Per la spesa **corrente**, l'incremento di **oltre 67 miliardi** è determinato principalmente dall'aumento dei **trasferimenti** correnti ad **amministrazioni pubbliche** (51,8 miliardi), dei trasferimenti correnti **ad imprese** (11,2 miliardi) e dei trasferimenti **a famiglie e istituzioni sociali private** (4,3 miliardi).

Sull'incremento dei **trasferimenti correnti alle amministrazioni pubbliche** incidono principalmente le misure disposte con i **decreti-legge** emanati per il contrasto agli effetti dell'**emergenza epidemiologica**.

Come illustrato nella Relazione, da questi provvedimenti derivano, infatti, maggiori trasferimenti agli **enti di previdenza** per **35,4 miliardi** per:

- copertura degli oneri relativi ai trattamenti di **cassa integrazione** per complessivi 18,7 miliardi (articoli 19, 20, 21 e 22 D.L. n.18/2020 e 69, 70 e 71 D.L. n. 34/2020),

- **indennità una tantum** per i lavoratori dirette a fronteggiare l'emergenza da COVID-19 per complessivi 7,2 miliardi (articoli 27, 28, 29, 30 e 38 D.L. n.18/2020 e articolo 84 D.L. n.34/2020),
- **indennità per congedo** parentale e bonus per l'acquisto di servizi di *baby sitting* per circa 2 miliardi, (articoli 23 D.L. n.18/2020 e 72 D.L. n. 34/2020),
- **reddito di ultima istanza** per 1,15 miliardi.

Aumentano di **9,6 miliardi** i **trasferimenti a regioni** destinati alle compensazioni del **minor gettito IRAP** dovuto al mancato versamento del saldo 2019 e della prima rata dell'acconto 2020 per circa 4 miliardi (art. 24 D.L. n. 34/2020), al **fondo sanitario nazionale** per complessivi 1,9 miliardi e al Fondo per l'esercizio delle **funzioni** delle regioni e delle province autonome per 1,5 miliardi (art. 111, comma 1, D.L. n.34/2020).

Aumentano anche i **trasferimenti agli enti locali** di oltre **4,5 miliardi**, per l'assegnazione di risorse al Fondo per l'esercizio delle **funzioni fondamentali** degli enti locali per 3,5 miliardi (di cui 3 per i comuni e 500 milioni per le province e le città metropolitane) e per il reintegro del **Fondo di solidarietà comunale** a seguito dell'emergenza alimentare, per 400 milioni (artt. 106 e 107, D.L. n. 34/2020).

Sull'incremento dei **trasferimenti correnti ad imprese**, tra le disposizioni previste con i decreti legge per l'emergenza Covid-19, hanno inciso, in maniera particolare:

- i **contributi a fondo perduto** destinati ai soggetti esercenti **attività d'impresa**, lavoratori autonomi lavoratori agrari e titolari di partita IVA per 6,2 miliardi (art. 25, D.L. n. 34/2020),
- i **crediti di imposta** per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda per circa 1,8 milioni (art. 65 D.L. n.18/2020 e art. 28 D.L. n.34/2020),
- l'incremento dei **crediti di imposta** fruiti dagli enti creditizi e finanziari per le imposte anticipate iscritte in bilancio, in presenza di **perdite d'esercizio**, per 918 milioni (art. 55, D.L. n. 18/2020).

L'incremento dei **trasferimenti a famiglie e istituzioni sociali private** è principalmente attribuibile all'attuazione del D.L. n. 3/2020 (Decreto "**cuneo fiscale**") che ha disposto l'introduzione del trattamento integrativo per redditi non superiori a 28.000 euro contestualmente al superamento del c.d. "bonus 80 euro". Sui trasferimenti alle famiglie incidono inoltre per complessivi **2,6 miliardi**, le misure adottate con i decreti-legge emergenziali, tra cui i crediti d'imposta, cd. "**tax credit vacanze**", con effetti pari a 1,7 miliardi (art. 176, D.L. n. 34/2020) e il **premio ai lavoratori dipendenti** rapportato al numero di giorni di lavoro svolti nella propria sede di lavoro nel mese di marzo 2020, con conseguenti oneri per 881 milioni (art. 63, D.L. n. 18/2020).

In aumento anche gli stanziamenti per i **redditi da lavoro dipendente** di 1,6 miliardi, prevalentemente (per 1,3 miliardi) per la riassegnazione delle somme relative alle competenze accessorie del personale versate all'entrata del bilancio dello Stato a fine 2019 e, per una quota minore (261 milioni) per il finanziamento

delle assunzioni e delle prestazioni di lavoro straordinario previsti dai decreti legge “Cura Italia” e “Rilancio”.

Prevalentemente per effetto delle misure adottate con i citati decreti aumentano anche gli stanziamenti dei **consumi intermedi** (871 milioni), soprattutto per le risorse stanziare per il rifinanziamento del fondo per il funzionamento delle **istituzioni scolastiche** (per complessivi 402 milioni) e dell’assegnazione di 100 milioni ai **musei** e ai **luoghi della cultura** per il ristoro delle mancate entrate da bigliettazione (art. 183, comma 3, D.L. n. 34/2020).

In negativo, si segnala la variazione delle “**Altre uscite correnti**” (-2,4 miliardi), dovuta principalmente all’utilizzo del fondo per la riduzione del cuneo fiscale per 3 miliardi, disposto dal cd “Decreto cuneo fiscale”, in parte compensata dagli interventi previsti dai decreti legge “Cura Italia” e “Rilancio”, quali l’istituzione del **fondo** per contenere il **rischio epidemiologico** in relazione all’avvio dell’anno scolastico 2020/2021 con una dotazione di 400 milioni (art. 235, D.L. n.34/2020) e l’istituzione del “fondo per la promozione integrata” con una dotazione di complessivi 400 milioni, destinato a misure di promozione del Made in Italy e di cofinanziamento di iniziative di promozione dei mercati esteri (articoli 72, comma 1, D.L. n.18/2020 e 48, comma 1 D.L. n.34/2020).

Per la **spesa in conto capitale** l’incremento di **112,6 miliardi** riguarda principalmente le **acquisizioni di attività finanziarie** per circa **97 miliardi**, e, in minor misura, i **contributi agli investimenti ad imprese**, per ulteriori **9,6 miliardi**.

In particolare, sulle **acquisizioni di attività finanziarie** hanno inciso le misure adottate con il **D.L. n. 34/2020** c.d. “Rilancio”, che ha previsto, tra i vari interventi:

- nell’ambito delle misure di **sostegno alle imprese**, il rifinanziamento per 30 miliardi del **fondo per la copertura delle garanzie** concesse in favore di S.A.C.E. e Cassa Depositi e Prestiti (istituito dall’art. 1, comma 14, del D.L. n. 23/2020) (art. 31, comma 1, D.L. n.34/2020),
- l’istituzione del Fondo destinato a concedere anticipazioni a Enti locali, Regioni e Province autonome che si trovano in **carenza di liquidità per pagamenti dei debiti** certi, liquidi ed esigibili, compresi quelli degli enti del Servizio sanitario nazionale, (art. 115, comma 1, D.L. n.34/2020),
- l’**assegnazione a CDP di titoli di Stato** per un importo di 44 miliardi a titolo di apporto al cd. “Patrimonio destinato”, costituito presso CDP al fine di attuare interventi e operazioni di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo italiano (art. 27, comma 17, D.L. n. 34/2020).

Sull’incremento dei **contributi agli investimenti ad imprese** incidono:

- il rifinanziamento del **fondo di garanzia per le piccole e medie imprese** disposto dai vari decreti diretti a fronteggiare l’emergenza epidemiologica per quasi 7,2 milioni (art. 49-bis, comma 3 e art. 56, comma 6, D.L. n.18/2020, artt.13, 14, comma 3, e 41, comma 2, D.L. n. 23/2020 e art. 31, comma 2, D.L. n.34/2020),

- l'incremento della dotazione dei **contratti di sviluppo** per 400 milioni (art. 80, D.L. n.18/2020);
- l'istituzione del Fondo per la **copertura delle garanzie dello Stato** concesse in relazione alle esposizioni assunte da **CDP** nei confronti di soggetti autorizzati all'esercizio del credito con una dotazione di 500 milioni (art. 57, comma 3, D.L. n.18/2020).

Registrano altresì un incremento gli **altri trasferimenti** in conto capitale, di oltre **3 miliardi**, principalmente a causa del rifinanziamento del fondo per le emergenze nazionali (artt. 18, comma 3, D.L. n.18/2020 e 14, comma 3, D.L. n.34/2020), ed i **contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche** (per **1,9 miliardi**), principalmente per i maggiori trasferimenti previsti a favore del commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e il contrasto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, per circa 1,5 miliardi (art. 2, comma 9, D.L. n.34/2020).

2.2. Le proposte di variazioni del ddl di assestamento

In termini di competenza, le **variazioni proposte** dal disegno di legge di assestamento determinano un **peggioramento del saldo** netto da finanziare di **52,5 miliardi** rispetto al saldo risultante dalla legge di bilancio, dovuto ad una proposta di **riduzione delle entrate finali** per oltre 50,8 miliardi e di **incremento delle spese finali** per 1,6 miliardi, come esposto nella Tabella riportata all'inizio del § 2.

Per quanto concerne, in particolare, le **proposte di variazioni alle entrate** del bilancio dello Stato, nella Relazione si precisa che esse sono volte a **recepire** sulle previsioni di bilancio la revisione delle **stime tendenziali di finanza pubblica**, già scontate nel DEF 2020.

Le variazioni proposte con il provvedimento di assestamento tengono dunque conto del nuovo quadro macroeconomico definito nel Documento di economia e finanza (DEF) di aprile 2020, assunto a base per l'aggiornamento delle stime per l'anno 2020, nonché degli andamenti effettivi del gettito registrati a tutto maggio dell'esercizio in corso, i quali confermano sostanzialmente la tendenza già scontata nelle stime dello scorso aprile le quali segnano un **forte deterioramento delle condizioni economiche**, conseguenti alle misure di contenimento adottate per contrastare l'emergenza sanitaria.

▪ **Le proposte di variazioni delle entrate**

Per quanto concerne le **entrate finali**, il disegno di legge di assestamento reca una **proposta di riduzione per 50,8 miliardi di euro** rispetto alle previsioni formulate con la legge di bilancio.

Come già detto, le **variazioni** di entrate proposte dal ddl in esame sono formulate tenendo conto sia del **mutato quadro macroeconomico** definito nel DEF di aprile 2020 sia degli **andamenti effettivi del gettito** registrati a tutto maggio dell'esercizio in corso. Dal **monitoraggio** di maggio, in particolare, emerge una sostanziale conferma del deterioramento delle condizioni economiche, conseguenti alle misure di contenimento adottate per contrastare l'emergenza sanitaria, con inevitabili riflessi sulla **dinamica del gettito erariale**.

Nello specifico, per le **entrate tributarie**, che principalmente recepiscono l'adeguamento alle stime del DEF 2020, si prevede una **contrazione** complessiva di quasi **39 miliardi**, di cui -14,8 miliardi per le imposte dirette e -24,2 per le imposte indirette, interessando il gettito derivante sia dall'attività ordinaria di riscossione, sia dall'attività di accertamento e controllo.

Per le **entrate extra-tributarie** si registra una **diminuzione di oltre 11 miliardi**, principalmente per effetto della riduzione dei proventi derivanti dall'attività di contrasto agli illeciti di natura sia tributaria che non tributaria, nonché di quelli derivanti dai giochi.

La tavola che segue illustra le **proposte di variazione** del disegno di legge di assestamento delle entrate finali del bilancio dello Stato **per categorie economiche** rispetto al dato iniziale di bilancio (dati di competenza).

ENTRATE FINALI DEL BILANCIO DELLO STATO
(competenza - valori in milioni di euro)

	Bilancio 2020	Atti ammin.	Proposta ddl	Dato assestato	Diff% Ass/Bil
ENTRATE TRIBUTARIE	513.601	-2.583	-38.976	472.043	-8,1
<i>Entrate ricorrenti</i>	510.197	-2.777	-383.893	468.527	-8,2
Imposta sul reddito delle persone fisiche	201.299	-1.462	-8.984	190.853	-5,2
Imposta sul reddito delle società	39.932	56	-6.018	33.970	-14,9
Sostitutive	17.738	-7	640	18.425	3,9
Altre imposte dirette	10.472	-122	-363	9.987	-4,6
Imposta sul valore aggiunto	156.395	-374	-17.193	138.828	-11,2
Registro, bollo e sostitutiva	12.101	-73	-879	11.149	-7,9
Accisa e imposta erariale sugli oli minerali	26.918	-200	-2.403	24.315	-9,7
Accisa e imposta erariale su altri prodotti	8.548	-566	-463	7.519	-12,0
Imposte sui generi di Monopolio	10.774	-1	-58	10.715	-0,5
Lotto	7.896	0	-1.396	6.500	-17,7
Imposte gravanti sui giochi	8.146	0	-1.314	6.832	-16,1

	Bilancio 2020	Atti ammin.	Proposta ddl	Dato assestato	Diff% Ass/Bil
Lotterie ed altri giochi	314	-28	-39	247	-21,3
Altre imposte indirette	9.611	0	-423	9.187	-4,4
<i>Entrate non ricorrenti</i>	3.404	194	-83	3.516	3,3
Sostitutive	2.005	194	-6	2.194	9,4
Altre imposte dirette	0	0	0	0	-
Condoni dirette	545	0	-50	495	-9,2
Altre imposte indirette	759	0	-23	736	-3,0
Condoni indirette	94	0	-3	91	-3,2
ENTRATE EXTRATRIBUTARIE	68.072	9.205	-11.849	65.427	-3,9
Proventi speciali	1.644	7	-150	1.501	-8,7
Entrate derivanti da servizi resi dalle Ammin.statali	4.476	116	1	4.592	2,6
Redditi da capitale	12.810	7.863	-6.469	14.203	10,9
Risorse proprie dell'Unione Europea	2.500	0	0	2.500	0,0
Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	17.786	-23	-1.937	15.826	-11,0
Entrate derivanti da movimenti di tesoreria	90	16	0	106	17,8
Restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari	15.505	72	237	15.814	2,0
Entrate derivanti dalla gestione delle attività già svolte da Amministrazione autonoma Monopoli di Stato	12.653	40	-3.531	9.162	-27,6
Entrate di carattere straordinario	608	1.113	0	1.731	184,7
ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE CREDITI	2.316	1.432	-25	3.723	60,8
ENTRATE FINALI	583.989	8.055	-50.850	541.193	-7,3

Nell'ambito delle **entrate tributarie**, si evidenzia una contrazione del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche – **IRPEF**, con una proposta di **riduzione di quasi 9 miliardi** (assestandosi, anche per effetto delle variazioni in riduzione anche per atto amministrativo, in 190,8 miliardi), e del gettito dell'imposta sul **reddito delle società - IRES**, per la quale si propone una contrazione di oltre **6 miliardi**.

Il gettito **IVA** subisce una **riduzione di 17,2 miliardi** (assestandosi a 138,8 miliardi), così come pure l'accisa e l'imposta erariale sugli **oli minerali (-2,4 miliardi)**, il cui gettito assestato scende a 24,3 miliardi.

Nel settore dei **giochi**, le entrate del gioco del **lotto** vengono **ridotte di 1,4 miliardi**, le imposte gravanti sui **giochi di 1,3 miliardi** e quelle sulle lotterie e altri giochi di 39 milioni.

Tra le "Altre imposte dirette" la riduzione di 362 milioni è in gran parte riferibile alla previsione di minor gettito (-243 milioni) dell'imposta sulle riserve matematiche dei rami vita delle società ed enti che esercitano attività assicurativa (cap. 1148).

Riduzioni anche per le "imposte di registro, bollo e sostitutiva" (-879 milioni), per quelle sui generi di Monopolio (-58 milioni) e per le altre imposte indirette (-423 milioni).

Unica **variazione in aumento** riguarda le **imposte sostitutive**, che presentano un incremento di 640 milioni.

Tra le entrate tributarie non ricorrenti viene indicata una riduzione complessiva di 83 milioni, di cui 50 milioni relativi ai condoni diretti.

Le **entrate extra-tributarie** registrano una **diminuzione** in competenza di **11,8 miliardi** principalmente per effetto della riduzione dei proventi derivanti dall'attività derivanti dall'attività di contrasto agli illeciti di natura sia tributaria che non tributaria (**1,9 miliardi**), nonché di quelli derivanti dai giochi, ed in particolare, di quelle relativi a lotterie istantanee, per **-2,9 miliardi** (cap. 2351) e al gioco del Bingo per **-603 milioni** (cap. 2532).

Sulla riduzione complessivamente proposta sulle entrate extra tributarie con il provvedimento di assestamento incide anche la **rettifica** di **-6,8 miliardi** alla variazione positiva adottata con atto amministrativo (+7,9 miliardi), che ha interessato le entrate derivanti dagli **utili di gestione** versati dalla **Banca d'Italia** (cap. 2354). L'importo versato al bilancio statale è stato pertanto pari a 7,9 miliardi.

L'andamento delle entrate tributarie nella prima parte del 2020

Il [Bollettino delle Entrate tributarie](#) gennaio-maggio 2020 del Dipartimento delle finanze evidenzia come nei primi cinque mesi del 2020 le entrate tributarie erariali, accertate in base al criterio della competenza giuridica, ammontano a 149.731 milioni di euro, segnando una riduzione di 15.300 milioni di euro rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-9,3%).

La **variazione negativa** riflette le misure adottate dal Governo per fronteggiare l'emergenza sanitaria. La sensibile diminuzione di gettito, già riscontrata nel mese di marzo e di aprile, si è accentuata nel mese di maggio (-27,1%) per gli effetti del Decreto Legge 8 aprile 2020, n. 23, che ha disposto il rinvio dei versamenti tributari e contributivi per i soggetti esercenti attività di impresa, arte o professione, fiscalmente domiciliati nelle zone colpite dall'emergenza.

In particolare, nel mese di maggio, le imposte indirette hanno fatto segnare complessivamente una variazione negativa pari a 7.460 milioni di euro (-35,4%) imputabile principalmente al risultato dell'IVA sugli scambi interni (-3.835 milioni), dovuto sia al complessivo peggioramento congiunturale, sia al rinvio dei versamenti IVA per i soggetti, fiscalmente domiciliati nelle zone colpite dall'emergenza, con ricavi e compensi non superiori a due milioni di euro; le imposte dirette hanno registrato una complessiva diminuzione del 15%.

Le **imposte dirette** ammontano a 84.098 milioni di euro, con un lieve incremento di 465 milioni (+0,6%) rispetto allo stesso periodo del 2019.

Il gettito IRPEF si è attestato a 74.541 milioni (-2,9%). La flessione è riconducibile principalmente all'andamento delle ritenute sui redditi dei dipendenti del settore privato (-7,8%) e delle ritenute sui redditi dei lavoratori autonomi (-9,4%), mentre le ritenute sui redditi dei dipendenti del settore pubblico registrano un incremento pari al 3,4%.

Tra le altre imposte dirette vanno segnalati gli incrementi dell'imposta sostitutiva sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale (+751 milioni), dell'imposta sostitutiva sui redditi da capitale e sulle plusvalenze (+853 milioni) che riflettono le performance positive dei mercati finanziari nel corso del 2019 e dell'imposta sostitutiva dei fondi pensione (+1.129 milioni), il cui incremento è determinato dai risultati positivi dei rendimenti medi ottenuti nel 2019 dalle diverse tipologie di forme pensionistiche complementari.

Le **imposte indirette** ammontano a 65.633 milioni e registrano una variazione negativa di 15.765 milioni di euro (-19,4%). Il notevole calo è imputabile principalmente alla diminuzione dell'IVA (-9.288 milioni pari a -18,7%) e in particolare la componente scambi interni (-7.922 milioni pari a -18,0%), che ha risentito del rinvio dei versamenti dell'IVA secondo le disposizioni contenute nel Decreto legge 17 marzo 2020, n.18. Anche il gettito dell'IVA sulle importazioni registra nel periodo un calo pari a 1.366 milioni di euro (-24,0).

Tra le altre imposte indirette, registrano un incremento l'imposta sulle assicurazioni (+43 milioni pari a +10,4%) e l'imposta di bollo (+178 milioni pari a +5,9%), mentre l'imposta di registro segna una diminuzione di 596 milioni (-29,4%).

Le **entrate relative ai "giochi"** ammontano, nei primi cinque mesi 2020, a 3.838 milioni di euro (-2.706 milioni di euro, -41,4%).

▪ *Le proposte di variazioni delle spese*

Per quanto concerne le **spese finali**, le variazioni **proposte** dal provvedimento determinano un **aumento di 1,6 miliardi di euro** in termini di competenza.

Tale **aumento** interessa unicamente le **spese in conto capitale**, che si incrementano di **2,1 miliardi**, mentre **diminuiscono le spese correnti** (-429 milioni), grazie, principalmente, alla riduzione di oltre **1 miliardo** per la parte relativa agli interessi.

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

- riduzione degli **interessi passivi**, per **1 miliardo**. La Relazione illustrativa chiarisce che **concorrono** alla riduzione complessiva della **spesa per interessi**, da un lato, le minori esigenze per gli interessi sui **conti correnti di tesoreria** che determinano una riduzione degli stanziamenti per 1,5 miliardi e, dall'altro lato, un incremento degli interessi sui **buoni postali fruttiferi** per 300 milioni e degli interessi sui prestiti internazionali per 199 milioni
- riduzione dei **consumi intermedi** di **-521 milioni**, su cui incide la riduzione degli stanziamenti relativi agli aggi e ai compensi trattenuti dai

concessionari e rivenditori dei giochi per complessivi 700 milioni, in relazione all'andamento delle correlate entrate. Tale riduzione è parzialmente compensata dalle aumentate esigenze per gli oneri connessi all'emissione e alla gestione dei prestiti emessi dallo Stato per 150 milioni, e per il ripiano dei debiti pregressi contratti per le spese di giustizia per 35 milioni;

Proposte di **aumento** interessano, invece, altre categorie di spesa, quali:

- **i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (+777 milioni)**, sui quali incidono, in particolare, l'incremento delle somme occorrenti per la **regolazione delle entrate erariali** attribuite alle regioni a statuto speciale, per complessivi 667 milioni, e l'integrazione per 95 milioni degli stanziamenti per Sport e Salute Spa, legata alle entrate relative alle attività sportive incassate nel 2019;
- **i trasferimenti alle famiglie e istituzioni sociali private (+106 milioni)**, principalmente per l'integrazione degli stanziamenti relativi ai finanziamenti degli istituti di patronato e di assistenza sociale;
- **le poste correttive e compensative**, che aumentano di 284 milioni, per effetto dell'adeguamento degli stanziamenti per **restituzioni e rimborsi di imposta** per complessivi 3,5 miliardi e della riduzione degli stanziamenti relativi alle **vincite su giochi**, scommesse e lotterie per complessivi 3,2 miliardi, in relazione alla riduzione del volume dei giochi e all'andamento delle correlate entrate.

Con riferimento alla **spesa in conto capitale**, l'incremento di complessivi **2,1 miliardi**, è interamente riferibile all'aumento dei **contributi agli investimenti alle imprese**.

In particolare, la proposta di incremento di **2,2 miliardi** dei **contributi agli investimenti alle imprese** è essenzialmente legata all'aumento degli stanziamenti per i **crediti di imposta** per investimenti in attività di **ricerca e sviluppo**, che si incrementano di 2,2 miliardi per essere adeguati **all'effettivo utilizzo** del credito di imposta previsto nel DEF 2020.

La tavola che segue illustra le **proposte di variazione** del disegno di legge di assestamento delle spese finali del bilancio dello Stato **per categorie economiche** rispetto al dato iniziale di bilancio 2020.

SPESE FINALI DEL BILANCIO DELLO STATO PER CATEGORIE
(competenza - valori in milioni di euro)

CATEGORIE	Bilancio 2020	Atti ammin.	Proposta ddl	Dato assestato 2020	Diff% Ass/Bil
Redditi da lavoro dipendente	94.627	1.682	-72	96.236	1,7
Imposte pagate sulla produzione	5.024	113	0	5.138	2,3
Consumi intermedi	13.688	871	-521	14.039	2,6
Trasferimenti correnti ad A.P.	285.093	51.834	777	337.704	18,5
di cui: Amministrazioni centrali	10.349	1.279	111	11.740	13,4
Amministrazioni locali	135.464	15.023	667	151.335	11,7
- Regioni	115.992	10.219	667	126.878	9,4
- Comuni	11.036	4.747	0	16.192	46,7
- Altre	8.437	238	-1	8.674	2,8
Enti di previdenza e assist. sociale	139.279	35.352	-1	174.630	25,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	15.560	4.288	106	19.954	28,2
Trasferimenti correnti a imprese	9.386	11.157	0	20.543	118,9
Trasferimenti all'estero	1.495	12	0	1.507	0,8
Risorse proprie UE	18.433	0	0	18.433	0,0
Interessi passivi e redditi da capitale	74.996	76.732	-1.017	74.996	0,0
Poste correttive e compensative	76.135	185	284	76.604	0,6
Ammortamenti	1.155	0	13	1.168	1,1
Altre uscite correnti	10.070	-2.389	-1	7.680	-23,7
TOTALE SPESE CORRENTI	607.397	67.035	-429	674.003	11,0
Investimenti fissi lordi e acquisti terreni	7.367	430	-10	7.787	5,7
Contributi agli investimenti ad A.P.	23.513	1.936	-69	25.381	7,9
Contributi agli investimenti ad imprese	13.127	9.595	2.200	24.922	89,9
Contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	207	501	0	707	241,5
Contributi agli investimenti a estero	453	106	-35	524	15,7
Altri trasferimenti in conto capitale	7.487	3.106	-1	10.592	41,5
Acquisizioni di attività finanziarie	3.032	96.903	0	99.935	3196,0
TOTALE SPESE CONTO CAPITALE	55.186	112.576	2.085	169.848	207,8
TOTALE SPESE FINALI	662.584	179.611	1.656	843.851	27,4

Con riferimento alle **missioni** del bilancio dello Stato, le proposte di assestamento determinano innanzitutto un **aumento** degli stanziamenti della missione “**Debito pubblico**” pari a **24,6 miliardi**, sia in termini di competenza che in termini di cassa, principalmente in relazione all’adeguamento delle esigenze per il rimborso dei prestiti internazionali a breve termine, di cui non si era potuto tenere conto in sede di bilancio di previsione.

Considerando la missione “**Debito pubblico**”, la **spesa complessiva** del bilancio dello Stato si assesta a **1.104,9 miliardi** di euro, con un **incremento di 207,5 miliardi** rispetto alle previsioni di bilancio.

Sulla base di quanto detto con riferimento alle categorie economiche, le variazioni in **aumento** proposte dal ddl di assestamento riguardano:

- gli stanziamenti della **missione “Competitività e sviluppo delle imprese”**, per 2,2 miliardi in termini di competenza (e 3.296 milioni in termini di cassa) in relazione all’adeguamento degli stanziamenti dei crediti di imposta per ricerca e sviluppo per 2,2 miliardi.
- gli stanziamenti della missione “**Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali**”, per 668 milioni, per lo stanziamento delle somme occorrenti per la regolazione delle entrate erariali con le Regioni a statuto speciale.

Si **riducono** invece gli stanziamenti della missione “**Politiche economico-finanziarie e di bilancio**”, per oltre **2 miliardi**. La riduzione degli stanziamenti relativi agli aggi e alle vincite per giochi, scommesse e lotterie per complessivi 3,9 miliardi e quelli relativi agli interessi su conti di Tesoreria per 1,5 miliardi è parzialmente compensata dall’adeguamento degli stanziamenti per restituzioni e rimborsi di imposta per complessivi 3 miliardi.

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

▪ ***Le proposte di rimodulazioni di spese predeterminate per legge***

Tra le variazioni proposte con il disegno di assestamento 2020 vi rientrano le operazioni di **rimodulazione tra le dotazioni finanziarie** previste a legislazione vigente, ai sensi dell’articolo 33, comma 3, della legge di contabilità.

Per la formazione delle previsioni assestate di spesa, la **[Circolare n. 8 del 20 aprile 2020](#)** della Ragioneria generale dello Stato richiama la disposizione in materia di flessibilità di bilancio di cui all’articolo 33, comma 3, della legge di contabilità, che consente di proporre, con il disegno di legge di assestamento del bilancio, variazioni compensative tra dotazioni finanziarie anche relative ad unità di voto diverse. Attraverso tali strumenti – si ricorda nella Circolare - eventuali risorse che possono risultare eccedenti rispetto alla possibilità di essere impegnate entro l’anno, potranno essere utilizzate in compensazione a favore di situazioni che presentino carenze finanziarie rispetto alle esigenze. Il ricorso a tale **facoltà** - si sottolinea ancora nella Circolare - è ancor più **importante** in una fase come quella attuale in cui si impone, in considerazione dell’**emergenza connessa all’epidemia COVID-**

19 e al peggioramento del quadro di finanza pubblica, di utilizzare in modo efficace ed efficiente le risorse a disposizione.

Il cronoprogramma dei pagamenti per l'anno 2020 viene aggiornato in relazione alle modifiche apportate, non appena il provvedimento di assestamento viene approvato.

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

Nel ddl di assestamento 2020, gli stati di previsione della spesa interessati da rimodulazione di fattori legislativi sono quelli relativi ai seguenti Ministeri:

- **Ministero dello sviluppo economico;**
- **Ministero per i beni e le attività culturali;**
- **Ministero della salute.**

Nella Tabella che segue sono riportati, per Ministero, i **programmi di spesa che sono stati oggetto di rimodulazione**, relativamente al **fattore legislativo** per l'anno 2020.

AUTORIZZAZIONI LEGISLATIVE DI SPESA OGGETTO DI RIMODULAZIONE

Dati in euro

Ministero/Missione Programma	2020	
	Prev. assest. ^(*)	Rimodulazione
SVILUPPO ECONOMICO		
1. Competitività e sviluppo delle imprese		
1.1 Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitività e innovazione, di responsabilità sociale d'impresa e movimento cooperativo		
D.L. n. 10/2017, art. 5-bis, co. 1: regolamento CE n. 1907/2006 e restrizione sostanze chimiche (REACH) (Cap-pg: 2247/1)	331.903	-4.350
D.L. n. 243/2016 art.1/bis, co 1, punto 1: integrazione trattamento CIGS dipendenti gruppo ILVA (Cap-pg: 2170/1)	4.350	+4.350
5. Comunicazioni		
5.1 Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali		
LB n.205/2017 art.1, co. 1039, punto D: Risorse correnti per favorire la transazione verso la tecnologia 5G (Cap-pg: 3150/1)	13.817.110	-50.000
LB n.205/2017 art.1, co. 1039, punto 1: Oneri finanziari ed amministrativi per favorire la diffusione della tecnologia 5G (Cap-pg: 3150/1)	90.000	+50.000

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

Ministero/Missione Programma	2020	
	Prev. assest. (*)	Rimodulazione
BENI E ATTIVITA' CULTURALI		
1 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici		
1.6 Tutela delle belle arti e tutela e valorizzazione del paesaggio		
LB n.145/2018 art.1, co. 619: rafforzamento delle attività di conservazione e progetti sperimentali in materia di sicurezza del patrimonio culturale (Cap-pg: 8281/31)	238.757	-61.243
1.20 Coordinamento e attuazione interventi sicurezza del patrimonio culturale e ed emergenze		
LB n.145/2018 art.1, co. 619: rafforzamento delle attività di conservazione e progetti sperimentali in materia di sicurezza del patrimonio culturale (Cap-pg: 8953/1)	61.243	61.243
LB n.145/2018 art.1, co. 619, punto A: rafforzamento delle attività di conservazione e progetti sperimentali in materia di sicurezza del patrimonio culturale (Cap-pg: 8281/33)	83.822	-216.178
1.20 Coordinamento e attuazione interventi sicurezza del patrimonio culturale e ed emergenze		
LB n.145/2018 art.1, co. 619, punto A: rafforzamento delle attività di conservazione e progetti sperimentali in materia di sicurezza del patrimonio culturale (Cap-pg: 8953/2)	216.178	216.178
2 Ricerca e innovazione		
2.1 Ricerca educazione e formazione in materia di beni e attività culturali		
L n.549/1995 art.1, co. 43: contributi ad enti, istituti, associazioni fondazioni ed altri organismi (Cap-pg: 2570/1)	17.615.902	-191.489
1 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici		
1.5 Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria		
L n.549/1995 art.1, co. 43: contributi ad enti, istituti, associazioni fondazioni ed altri organismi (Cap-pg: 3673/1)	941.489	191.489
SALUTE		
2 Ricerca e innovazione		
2.1 Ricerca per il settore della sanità pubblica		
DLG n.502/1992 art.12 co 2 punto B: Fondo finanziamento attività ricerca (Cap-pg: 3168/1)	995.550	-220.000
DLG n.502/1992 art.12 co 2 punto B: Fondo finanziamento attività ricerca (Cap-pg: 3398/3)	176.362.520	220.000

3. LE VARIAZIONI DI CASSA DEL BILANCIO DELLO STATO 2020 RISULTANTI DAL DDL DI ASSESTAMENTO

In termini di cassa, il disegno di legge di assestamento per il 2020 determina complessivamente un **peggioramento del saldo netto da finanziare di circa 51 miliardi** di euro, derivante da una riduzione delle entrate finali per 47,8 miliardi e da una variazione in aumento delle spese finali per 3,2 miliardi.

VARIAZIONI AL BILANCIO 2019 – CASSA (A.C. 2573)

(milioni di euro)

	Rendiconto 2019 (*)	Previsioni iniziali 2020	Variazioni per atto amministrativo	Variazioni proposte ddl assestamento	Previsioni asestate 2020
ENTRATE					
ENTRATE FINALI:	544.135	544.806	7.386	-47.813	504.379
- Entrate tributarie	479.633	488.909	-3.001	-36.769	449.139
- Entrate extratributarie	62.393	53.626	8.955	-11.019	51.561
- Alienazione e ammortamento	2.109	2.271	1.432	-25	3.678
SPESE					
SPESE FINALI:	610.630	672.563	179.489	3.157	855.209
- Spese correnti netto interessi	503.256	545.193	67.338	582	613.112
- Interessi	68.543	76.732	-719	-1.039	74.974
- Spese conto capitale	38.831	50.638	112.871	3.614	167.123
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-66.495	-127.757	-172.103	-50.970	-350.830
RISPARMIO PUBBLICO	-29.773	-79.390	-60.664	-47.331	-187.386
SALDO PRIMARIO	2.048	-51.025	-172.822	-52.010	-275.857
RICORSO AL MERCATO	-286.143	-362.597	-174.354	-74.970	-611.921

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

In particolare, il **saldo netto da finanziare** si attesta a **-350,8 miliardi**, con un **peggioramento di 223,1 miliardi** rispetto alla previsione di bilancio, dovuti alle variazioni proposte dal disegno di legge di assestamento (+51 miliardi), ai quali vanno sommate le variazioni per atto amministrativo intervenute nel periodo gennaio-maggio 2020 che hanno inciso negativamente sul saldo per oltre 172 miliardi.

Il saldo netto da finanziare di cassa peggiora di 51 miliardi quale risultante dalla riduzione delle entrate finali di 47,8 miliardi e dall'aumento delle spese finali per circa 3,2 milioni di euro.

Per le dotazioni di cassa, si rammenta, le proposte di assestamento considerano, oltre all'adeguamento degli stanziamenti alle variazioni di competenza e le esigenze legate all'operatività delle Amministrazioni, anche la consistenza effettiva dei residui passivi accertata a rendiconto (di cui si è detto nel paragrafo precedente), rispetto a quella presunta in sede di disegno di legge di bilancio. Quest'ultima infatti

può risultare differente da quella presunta al momento della formazione della previsione della legge di bilancio, in quanto formulata con riferimento a un esercizio non ancora concluso.

Per quanto concerne gli altri saldi, anch'essi risultano tutti in **peggioramento**. In particolare, il **ricorso al mercato** risulta incrementato di 249,3 miliardi rispetto al bilancio di previsione, raggiungendo un valore pari a - 611,9 miliardi; analogamente, il **saldo primario**, rispetto ai -51 miliardi della previsione iniziale raggiunge l'importo di -275,9 miliardi. Il **risparmio pubblico** peggiora di 108 miliardi, attestandosi nelle previsioni assestate a - 187,4 miliardi di euro.

Per quanto concerne le **entrate e le spese finali**, l'analisi della tabella precedente procede in perfetta simmetria con quanto esposto per la competenza, e dunque si rinvia alle osservazioni espresse nel precedente *paragrafo 2.2*.

Riguardo le **spese finali**, si rileva, che la **proposta** del ddl di assestamento ne prevede un **incremento** in termini di cassa di **3,2 miliardi**, dovute a maggiori spese in conto capitale per 3,6 miliardi compensate da circa 500 milioni di minori spese di conto corrente.

4. L'ACCERTAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI

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

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

Pertanto, il disegno di legge di **assestamento per il 2020 registra l'entità effettiva dei residui esistenti all'inizio dell'esercizio**, come **accertata** nel disegno di legge di approvazione del **Rendiconto** per l'esercizio 2019 (A.C. 2572).

Residui attivi

Con il provvedimento di assestamento si è provveduto ad aggiornare i residui attivi sulla base delle risultanze emerse al 31 dicembre 2019, a seguito della gestione conclusasi nell'esercizio di consuntivo. Nel complesso, le previsioni assestate quantificano un ammontare di **residui finali attivi** al 31 dicembre 2019 pari a **216.161 milioni** di euro, a fronte dei 246.389 milioni di residui inizialmente presunti.

Per le **entrate tributarie**, i residui sono stati quantificati pari a **108.477 milioni**, con una variazione in **diminuzione** di 18.667 milioni rispetto alle previsioni iniziali (127.144 milioni). Per le **entrate extra-tributarie** i residui ammontano a **106.974 milioni** di euro, con una variazione in **diminuzione** di 11.538 milioni rispetto alla previsione iniziale (118.512 milioni).

Residui passivi

L'ammontare dei **residui passivi delle spese complessive** (comprensivi di quelli relativi al rimborso prestiti, pari a 752 milioni) risultanti alla chiusura dell'esercizio 2019 è pari a **114.014 milioni**.

Con riferimento alle spese finali (al netto del Titolo III), in base al Rendiconto 2019, a seguito dei risultati di gestione⁴⁹ (cfr. Tabella n. 26 della Relazione al disegno di legge di Rendiconto), la consistenza dei **residui passivi finali** al 31 dicembre 2019 è risultata pari a **113.261 milioni** di cui:

- **76.306 milioni**, che residuano dalla gestione dei residui passivi provenienti dagli esercizi precedenti (**residui pregressi**);
- **36.956 milioni di nuova formazione**, che derivano dalla gestione di competenza 2019.

⁴⁹ Per effetto delle perenzioni, delle variazioni in diminuzione, delle economie e dei pagamenti effettuati nel corso dell'anno.

Dei suddetti residui passivi delle spese finali, **circa il 40% del totale sono ascrivibili alle spese di parte corrente** (45.529 milioni) e il 60% a quelle di conto capitale (67.733 milioni).

Nel complesso, il conto dei residui al 31 dicembre 2019 presenta **un decremento dei residui passivi**, rispetto all'esercizio precedente, di 26.594 milioni, pari a **-19%** (dai 139.855 milioni nel 2018 ai 113.261 nel 2019), in controtendenza rispetto al passato.

Il **decremento è imputabile** interamente ai residui di **parte corrente** (-36.790 milioni rispetto al 2018, circa il **44,7% in meno**), mentre quelli di **conto capitale** aumentano di 10.197 milioni (+17,7%).

Secondo quanto riportato nella relazione, la riduzione dei residui delle spese correnti riguarda per 31.915 milioni i **trasferimenti alle amministrazioni pubbliche**, di cui 19.606 milioni agli enti di previdenza e 12.117 milioni alle amministrazioni locali.

RESIDUI PASSIVI

(milioni di euro)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Spese finali	95.926	108.203	92.964	73.347	83.650	112.792	109.691	134.074	137.430	139.855	113.261
Spese correnti	50.059	65.621	57.585	48.757	51.042	66.602	73.736	92.317	87.211	82.319	45.529
Spese c/capitale	45.867	42.582	35.380	24.590	32.608	46.190	35.955	41.757	50.219	57.536	67.733

Come si evince dalla tabella, negli anni **2010-2012** l'andamento dei residui passivi delle spese finali manifesta un andamento decrescente dovuto soprattutto alla **riduzione** dei residui relativi alle spese in **conto capitale**, legata, in quegli anni, alla **riduzione** dei termini per la **perenzione** amministrativa per le spese in conto capitale (passata da 7 a 3 anni, ai sensi dell'articolo 3, comma 36, della legge finanziaria per il 2008, e poi a 2 anni a partire dal 2011, a seguito delle ulteriori modifiche apportate dall'art. 10, comma 8, D.L. 15 luglio 2011, n. 98 al regio decreto n. 2440/1923).

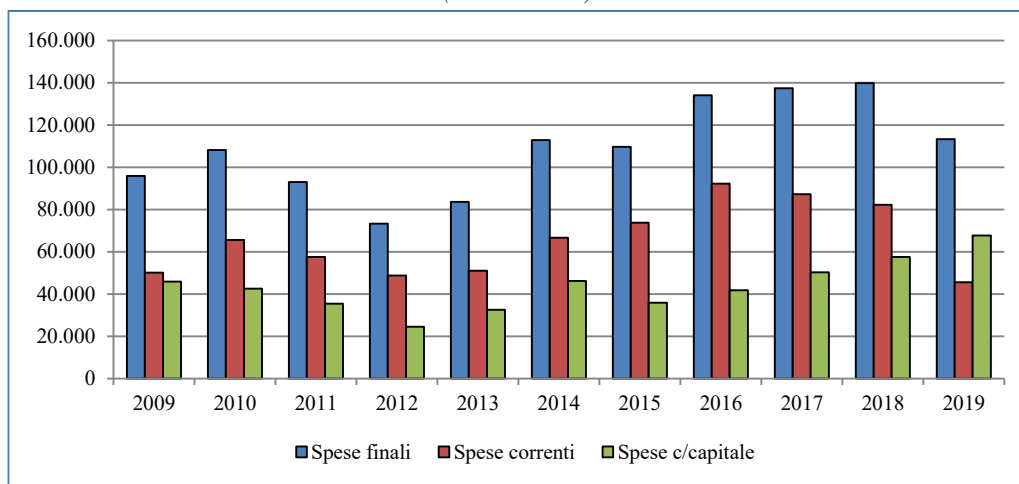
Tuttavia, a partire **dal 2013**, si denota nuovamente un **andamento in crescita** della consistenza dei residui passivi, sia di parte corrente che in conto capitale. Dal 2017 la crescita dei residui passivi riguarda, tuttavia, solo la consistenza dei residui passivi di conto capitale (+20,3 per cento) mentre quelli di parte corrente cominciano a ridursi (-5,5 per cento). Secondo la Relazione illustrativa al Rendiconto 2016, questo sensibile aumento è dovuto **all'allungamento dei termini di conservazione in bilancio** (da 2 a 3 anni) disposto dal D.Lgs. n. 93/2016, per i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche e per tutte le spese in conto capitale. Tale trend è confermato anche nel 2018.

Nel **2019**, invece, si registra una **decrescita** dell'entità complessiva dei residui passivi, interamente imputabile alla riduzione dei residui di parte corrente, mentre si conferma l'andamento incrementale riferito a quelli di conto capitale (+17,7%).

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

Consistenza dei residui passivi per tipologia di spesa

(in mln di euro)



Come sopra già accennato, dell'ammontare complessivo dei residui passivi, circa **36.956 milioni** sono di nuova formazione e **76.306 milioni** provengono dagli esercizi precedenti.

Rispetto al 2018, si è registrato un importante **decremento** dell'ammontare dei **residui di nuova formazione** per 30.929 milioni (erano 67.885 milioni nel 2018), confermando un trend in discesa già evidenziato anche rispetto all'esercizio 2017.

Alla formazione dei nuovi residui, le spese correnti hanno concorso per 13.966 milioni mentre quelle in conto capitale per 22.990 milioni.

Residui passivi di nuova formazione

(milioni di euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Spese finali	49.865	43.741	58.152	76.226	63.016	66.179	69.791	67.885	36.956
Spese correnti	32.706	31.488	38.484	49.277	48.093	47.906	46.456	45.220	13.966
Spese c/capitale	17.153	12.253	19.668	26.949	14.923	18.273	23.334	22.665	22.900

Per quanto concerne la consistenza dei **residui pregressi** delle spese finali, a fine dicembre 2019 essi risultano pari a **76.306 milioni** di euro, in **aumento** rispetto ai 71.971 milioni accertati l'esercizio precedente.

Nel 2019, dei residui formati nell'esercizio precedente (68.301 milioni⁵⁰) ne risultano **smaltiti 32.665 milioni**, pari al **47,8 per cento** della consistenza iniziale.

Considerando, dunque, solo le somme smaltite nell'esercizio immediatamente successivo alla formazione, la percentuale del 2019 risulta leggermente superiore a quella media riscontrabile nei 4 esercizi precedenti (circa il 50,8%).

Smaltimento dei residui passivi formati nell'esercizio precedente

(milioni di euro)

Esercizio <i>n</i>	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Percentuale di smaltimento nell'esercizio n di residui formati nell'anno precedente</i>	52,6	51,9	46,5	55,9	47,3	47,8
Residui di nuova formazione dell'esercizio precedente (<i>n-1</i>)	58.513	76.591	66.250	66.427	70.161	68.301
Residui smaltiti nell'esercizio (<i>n</i>)	30.763	39.783	30.823	37.115	33.203	32.665

⁵⁰ Si veda la **Tavola 36** della Relazione illustrativa al Rendiconto 2019.

5. LA RELAZIONE TECNICA AL DISEGNO DI LEGGE DI ASSESTAMENTO

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

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

A tale proposito, le variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento determinano un peggioramento del **saldo netto da finanziare di 52.506 milioni** di euro per la competenza e di **50.970 milioni** di euro per la cassa.

Complessivamente, le proposte formulate con il disegno di legge di assestamento, tenuto conto di quanto già scontato nei quadri tendenziali di finanza pubblica in sede di DEF, della natura delle voci di bilancio interessate e delle regole e criteri contabili che presiedono alla compilazione del conto economico delle PP.AA., sono sostanzialmente **neutrali sull'indebitamento netto** delle amministrazioni pubbliche.

Al riguardo, pur tenendo conto dei fattori rilevanti, che vengono elencati dalla RT, non è fornita una specificazione, almeno per le poste più rilevanti, che consenta di verificare la differenza d'impatto sui due saldi indicati per effetto delle variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento.

Per quanto riguarda le principali variazioni proposte tra le **Entrate** con il disegno di legge di assestamento, aggiornate in coerenza con il quadro macroeconomico illustrato nel DEF di aprile 2020 nonché con le più recenti informazioni sugli andamenti effettivi del gettito, esse presentano, ai fini del SNF, una riduzione delle previsioni di 47.813 milioni in termini di cassa e di 50.850 milioni in termini di competenza, dei quali 38.976 milioni ascrivibili alle entrate tributarie e 11.849 milioni a quelle extra-tributarie (fra i quali rientra la rettifica apportata con il disegno di legge di assestamento alla previsione degli utili Banca d'Italia per adeguarli alle somme effettivamente versate, in aumento di 7.867 milioni sia in termini di competenza che di cassa).

Al riguardo, andrebbero fornite indicazioni specificamente relative alle due componenti indicate, ovvero chiarito quanta parte della riduzione sia ascrivibile al significativo aggiornamento del quadro macroeconomico operato con il DEF 2020, da un lato, e quanta alle risultanze dei più recenti andamenti del gettito, evidentemente non già incluse nelle predette stime aggiornate, dall'altro.

Tra le variazioni proposte, infatti, rilevano anche in termini di **indebitamento netto** quelle per l'adeguamento ai più recenti dati del monitoraggio.

In particolare, per le entrate tributarie influiscono i minori proventi delle attività di gioco (-110 milioni). Per le entrate extra-tributarie incidono i maggiori dividendi da versare da parte delle società pubbliche per 691 milioni (che si aggiungono ai 32 milioni già inclusi nelle previsioni del DEF) e le maggiori ritenute per le vincite del gioco del lotto (50 milioni) mentre, in senso contrario, si evidenziano il minor gettito delle sanzioni amministrative e per le infrazioni del codice della strada (-220 milioni) e gli effetti di retrocessione degli interessi attivi (-170 milioni)

Le entrate da alienazione, ammortamento e riscossione crediti, senza effetti sull'indebitamento netto (in quanto corrispondenti a partite finanziarie), registrano una riduzione per complessivi 25 milioni di euro.

Per quanto riguarda le **Spese**, gli effetti sul **SNF** delle variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento sono di aumento in misura pari a 1.656 milioni di euro in termini di competenza e a 3.157 milioni in termini di cassa.

Gli incrementi più rilevanti, già considerati nei tendenziali, riguardano la restituzione di rimborsi di imposta IRPEF e IRAP (3.500 milioni), i crediti d'imposta per ricerca e sviluppo (2.200 milioni) e la regolazione delle entrate erariali relative alle regioni a Statuto speciale (667 milioni).

In rapporto all'effettiva consistenza dei residui e in coerenza con le stime del DEF 2020, aumentano, fra le altre, in termini di sola cassa, le seguenti poste:

(milioni di euro)

Fondo di garanzia PMI	670
Somme alle Regioni a titolo di compartecipazione IVA	500
Ripiano anticipazioni di tesoreria concesse ad Alitalia nel 2019	400
Fondo per la ricostruzione post-sisma	100
Fondi per le radio e TV locali	67
Risorse per le attività cinematografiche e audiovisive	60,6
Trasferimenti all'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	43
Trasferimenti alla PCM in favore dell'editoria	41,6

Tra le variazioni proposte con l'assestamento determinano effetti sull'**indebitamento netto** i maggiori oneri per il collocamento dei titoli di Stato (150 milioni) e i maggiori trasferimenti alla RAI (21 milioni).

Tra le minori spese, senza effetti sull'indebitamento netto in quanto già considerate nei tendenziali di finanza pubblica, rilevano la riduzione degli aggi per i concessionari e delle vincite dei giochi (complessivamente circa 3.935 milioni) e della spesa per gli interessi sui conti correnti di tesoreria (1.500 milioni), parzialmente compensata dall'incremento degli interessi sui buoni postali fruttiferi (300 milioni) e degli interessi sui prestiti internazionali (199 milioni).

Al riguardo, si ribadisce che sarebbe utile disporre di ulteriori dati necessari per ricostruire le variazioni dell'indebitamento netto delle PA, al fine di verificarne la coerenza con le variazioni del saldo netto da finanziare.

Elementi di informazione sulla coerenza del valore del saldo netto da finanziare del Bilancio dello Stato – Previsioni assestate 2020 con gli obiettivi programmatici

Nei primi mesi del 2020, per effetto dell'emergenza sanitaria da Covid-19, gli obiettivi di bilancio definiti con la Legge di bilancio 2020 sono stati aggiornati attraverso successive Relazioni al Parlamento e conseguenti autorizzazioni al ricorso all'indebitamento per l'adozione di misure di rafforzamento dei servizi sanitari e di ordine pubblico, nonché di tutela del lavoro, delle fasce più deboli della popolazione e per il sostegno e la ripresa del sistema economico.

Il ricorso all'indebitamento è stato autorizzato per complessivi 180,3 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato (SNF) e per complessivi 75,3 miliardi nel 2020 in termini di indebitamento netto della AP. Il SNF autorizzato per il 2020 dalla legge di bilancio è passato pertanto da -79,5 miliardi a -259,83 miliardi di euro in termini di competenza

e da -129 miliardi a -309,33 miliardi di euro in termini di cassa, al netto degli effetti connessi al peggioramento del quadro macroeconomico previsto nel DEF 2020. Il livello di indebitamento netto delle PP.AA. è stato fissato con il DEF 2020 al 10,4% del PIL.

Il bilancio assestato include, per 171,6 miliardi in termini di competenza e 172,1 miliardi in termini di cassa, gli effetti delle variazioni di bilancio apportate con gli atti amministrativi adottati in corso d'anno. In particolare, tali variazioni derivano dagli effetti dei decreti-legge n. 18, 23 e 34 del 2020, per i quali il Parlamento ha autorizzato il ricorso all'indebitamento.

Al riguardo, andrebbero fornite, a titolo informativo, le valutazioni aggiornate alle modifiche, peraltro di limitata portata quantitativa, apportate dalla Camera dei deputati al decreto-legge n. 34 (cd. Decreto Rilancio).

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

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

Nello specifico la Tavola recante il raccordo tra saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato - previsioni assestate - ed il conto delle Amministrazioni pubbliche tendenziale 2020 illustra i passaggi che dal disegno di legge di assestamento permettono di indicare gli obiettivi tendenziali definiti in coerenza con quanto previsto dall'ordinamento europeo e comprensivi degli effetti dell'assestamento sulla spesa e sulle entrate.

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

(miliardi di euro)

		Competenza		Saldi di bilancio		
		Entrate finali	Spese finali	SNF	Indebit. netto	
1		Previsioni assestate 2018	541,2	843,9	-302,7	
2	Bilancio dello Stato	SEC 2010 - Previsioni assestate 2018	476,6	779,3	-302,7	
3		<i>al netto delle poste finanziarie</i>	474,1	679,3		-205,3
4	Raccordo per il passaggio al conto economico di CN		-28,1	-57,7		+ 29,7
5	Conto economico Comparto Stato - comprensivo di previsioni assestate		446,0	621,6		-175,6
6	Conto economico PA comprensivo di previsioni assestate		787,2	960,5		-173,3

La **riga 1** "*Bilancio dello Stato- Previsioni assestate 2020*" evidenzia i valori delle entrate e delle spese finali della legge di bilancio 2020 come aggiornati dall'assestamento a cui vanno aggiunti gli effetti finanziari determinati dal prelevamento dei fondi e dagli altri atti di gestione (tali valori comprendono le regolazioni contabili e debitorie), cui corrisponde un saldo netto da finanziarie di competenza pari a **302,7 miliardi di euro** (quale differenza tra 541,2 miliardi di entrate e 843,9 miliardi di spese).

La **riga 2** "*Bilancio dello Stato in SEC 2010 - Previsioni assestate 2020*" illustra l'effetto delle riclassificazioni operate sulle entrate finali e sulle spese finali e derivanti dall'applicazione delle regole del SEC 2010⁵¹. In particolare si distingue tra operazioni di natura finanziaria e di natura economica (queste ultime rilevanti per la costruzione dell'indebitamento netto). Per effetto di tali operazioni le entrate e spese finali si collocano a un livello inferiore di **64,6 miliardi di euro** rispetto agli aggregati del bilancio dello Stato essenzialmente per l'esclusione nelle definizioni delle voci economiche SEC 2010 delle poste correttive e compensative.

La **riga 3** "*Bilancio dello Stato in SEC 2010 - Previsioni assestate 2020 al netto delle poste finanziarie*" esclude dagli aggregati di cui alla riga 2 le poste finanziarie, eliminando dalle entrate e dalle spese le partite finanziarie e permettendo così di calcolare l'indebitamento netto del bilancio assestate riclassificato (**205,3 miliardi di euro**).

La **riga 4** "*Raccordo per il passaggio al conto economico di CN*" evidenzia gli importi delle rettifiche da applicare ai dati della riga 3 per individuare gli aggregati del comparto Stato secondo il principio della competenza economica⁵². In questa fase sono compresi i passaggi dai dati del bilancio finanziario a quelli della contabilità nazionale, quali il momento di registrazione per competenza economica e il trattamento di operazioni specifiche sulla base delle linee guida emanate da Eurostat.

In tale passaggio sono compresi anche altri enti a livello centrale che hanno indipendenza contabile come gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, la presidenza del consiglio e le agenzie fiscali con l'eliminazione dei trasferimenti a loro erogati e la determinazione della spesa effettiva sostenuta dalle singole istituzioni come desumibile dai bilanci. Queste operazioni di raccordo hanno un effetto positivo sull'indebitamento netto pari a circa **29,7 miliardi di euro**⁵³.

La **riga 5** "*Conto economico Comparto Stato - comprensivo di previsioni assestate*" è il risultato dell'applicazione alle poste della riga 3 delle rettifiche

⁵¹ Regolamento UE 549/2013 relativo al Sistema europeo dei conti economici e nazionali.

⁵² Il momento di valorizzazione delle entrate e delle spese previsto dal SEC 2010 e il trattamento di operazioni specifiche in base a linee guida contenute nelle decisioni emanate da Eurostat.

⁵³ Dovuto ad una riduzione delle entrate finali nella misura di circa 28,1 miliardi di euro e delle spese finali nella misura di circa 57,7 miliardi di euro.

di cui alla riga 4 e indica le entrate e le spese finali del comparto Stato assestato SEC 2010, alle quali corrisponde un indebitamento pari a **175,6 miliardi di euro**.

La **riga 6** "*Conto economico PA comprensivo di previsioni assestate*" espone il conto economico della pubblica amministrazione comprensivo degli effetti dell'assestamento sui livelli delle entrate e delle spese, riferiti al complesso della PA; il livello di indebitamento si attesta a **173,3 miliardi di euro**.

Appendice

TAVOLE RIEPILOGATIVE

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

(competenza – milioni di euro)

STATO DI PREVISIONE	RENDICONTO 2017			RENDICONTO 2018			RENDICONTO 2019			BILANCIO 2020		ASSESTATO 2020	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
ECONOMIA E FINANZE	361.543	343.761	56,2	349.010	335.473	54,9	355.920	339.224	56,2	371.832	56,1	494.413	58,6
SVILUPPO ECONOMICO	6.874	6.847	1,1	6.747	6.429	1,1	6.854	6.330	1,0	5.232	0,8	14.316	1,7
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	123.335	123.257	20,1	125.086	124.916	20,4	134.562	116.764	19,4	142.591	21,5	178.241	21,1
GIUSTIZIA	8.426	8.050	1,3	8.878	8.545	1,4	9.118	8.391	1,4	8.902	1,3	9.120	1,1
AFFARI ESTERI	2.976	2.818	0,5	3.071	2.879	0,5	2.971	2.818	0,5	2.978	0,4	3.502	0,4
ISTRUZIONE, UNIVERSITÀ E RICERCA	57.318	56.872	9,3	60.155	60.005	9,8	61.218	60.708	10,1	60.042	9,1	61.883	7,3
INTERNO	27.013	26.719	4,4	27.916	27.465	4,5	28.143	27.349	4,5	25.889	3,9	31.172	3,7
AMBIENTE, TUTELA TERRITORIO E MARE	1.108	1.090	0,2	1.146	1.132	0,2	991	930	0,2	1.026	0,2	1.489	0,2
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	13.993	13.947	2,3	15.830	14.660	2,4	12.758	12.236	2,0	15.767	2,4	17.169	2,0
DIFESA	22.971	22.649	3,7	24.044	23.800	3,9	23.580	23.067	3,8	22.942	3,5	23.781	2,8
POLITICHE AGRICOLE	1.050	1.022	0,2	953	907	0,1	1.149	946	0,2	1.112	0,2	2.247	0,3
BENI E ATTIVITÀ CULTURALI	2.442	2.383	0,4	2.695	2.605	0,4	2.805	2.644	0,4	2.488	0,4	3.236	0,4
SALUTE	2.691	2.655	0,4	2.819	2.779	0,5	2.084	1.880	0,3	1.783	0,3	3.283	0,4
TOTALE SPESE FINALI	631.741	612.070	100	628.352	611.597	100	642.153	603.287	100,0	662.584	100,0	843.851	100,0

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

(competenza – milioni di euro)

CATEGORIE	RENDICONTO 2017		RENDICONTO 2018		RENDICONTO 2019		BILANCIO 2020		ASSESTATO 2020				
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUMITIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUMITIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUMITIVO	%	LEGG. BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	92.864	91.365	14,9	95.326	94.291	14,9	96.176	94.735	15,7	94.627	14,3	96.236	11,4
CONSUMI INTERMEDI	13.739	13.366	2,2	14.922	14.228	2,2	14.205	12.538	2,1	13.688	2,1	14.039	1,7
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	5.043	4.951	0,8	5.266	5.185	0,8	5.282	5.182	0,9	5.024	0,8	5.138	0,6
TRASFERIMENTI CORRENTI ALLE P.A..	263.885	263.215	43,0	264.422	264.041	43,0	276.341	258.113	42,8	285.093	43,0	337.704	40,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	15.460	15.212	2,5	18.095	17.901	2,5	16.084	15.350	2,5	15.560	2,3	19.954	2,4
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	7.156	6.975	1,1	8.739	8.568	1,1	9.035	8.607	1,4	9.386	1,4	20.543	2,4
TRASFERIMENTI ALL'ESTERO	1.747	1.670	0,3	1.740	1.617	0,3	1.702	1.608	0,3	1.495	0,2	1.507	0,2
RISORSE PROPRIE UE	17.200	15.250	2,5	16.950	16.242	2,5	18.135	17.763	2,9	18.433	2,8	18.433	2,2
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	77.385	70.580	11,5	75.351	69.185	11,5	76.976	68.372	11,3	76.732	11,6	74.996	8,9
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	69.535	64.145	10,5	71.593	68.828	10,5	72.827	69.408	11,5	76.135	11,5	76.604	9,1
AMMORTAMENTI	1.027	387	0,1	1.105	381	0,1	1.193	469	0,1	1.155	0,2	1.168	0,1
ALTRE USCITE CORRENTI	2.985	1.772	0,3	2.609	1.500	0,3	2.241	1.334	0,2	10.070	1,5	7.680	0,9
TOTALE SPESE CORRENTI	568.027	548.890	89,7	576.118	561.969	89,7	590.199	553.480	91,7	607.397	91,7	674.003	79,9
INVEST. FISSI LORDI E ACQUISTI TERRENI	5.025	4.924	0,8	6.373	5.956	0,8	6.920	6.239	1,0	7.367	1,1	7.787	0,9
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD A.P.	20.297	20.198	3,3	22.944	22.781	3,3	22.004	21.685	3,6	23.513	3,5	25.351	3,0
CONTRIBUTI INVESTIMENTI AD IMPRESE	10.989	10.875	1,8	15.126	13.781	1,8	11.970	11.179	1,9	13.127	2,0	24.922	3,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	106	104	0,0	85	79	0,0	394	393	0,1	207	0,0	707	0,1
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	568	560	0,1	555	535	0,1	364	341	0,1	453	0,1	524	0,1
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	3.131	2.967	0,5	3.801	3.158	0,5	6.109	5.798	1,0	7.847	1,2	10.592	1,3
ACQUISIZIONI DI ATTIVITÀ FINANZIARIE	23.598	23.553	3,8	3.350	3.337	3,8	4.194	4.171	0,7	3.032	0,5	99.935	11,8
TOTALE SPESE CONTO CAPITALE	63.714	63.181	10,3	52.234	49.628	10,3	51.954	49.806	8,3	55.186	8,3	169.848	20,1
TOTALE SPESE FINALI	631.741	612.070	100	628.352	611.597	100	642.153	603.286	100,0	662.584	100,0	843.851	100,0

**TAVOLA III – ANDAMENTO DELLE MISSIONI
ED INCIDENZA PERCENTUALE SULLE SPESE COMPLESSIVE DEL BILANCIO DELLO STATO**
(competenza – milioni di euro)

MISSIONI	RENDICONTO 2017			RENDICONTO 2018			RENDICONTO 2019			BILANCIO 2020		ASSESTATO 2020	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
1 - Organi costituzionali	2.563	2.563	0,3	2.281	2.281	0,3	2.363	2.363	0,3	2.350	0,3	2.355	0,2
2 - Amministrazione generale territorio	622	597	0,1	625	607	0,1	685	658	0,1	661	0,1	717	0,1
3 - Relazioni autonomie territoriali	120.386	119.222	1,0	119.432	119.077	1,0	123.141	122.815	1,0	123.842	1,0	150.536	1,3
4 - L'Italia in Europa e nel mondo	25.806	23.626	2,8	25.405	24.370	3,0	24.269	23.595	2,9	25.491	2,8	24.694	2,2
5 - Difesa e sicurezza del territorio	21.629	21.337	2,5	22.548	22.293	2,7	21.983	21.641	2,6	22.587	2,5	23.417	2,1
6 - Giustizia	8.732	8.372	1,0	9.127	8.801	1,1	9.384	8.630	1,0	9.153	1,0	9.406	0,9
7 - Ordine pubblico e sicurezza	11.213	11.000	1,3	11.646	11.355	1,4	11.941	11.507	1,4	11.657	1,3	12.150	1,1
8 - Soccorso civile	6.014	5.951	0,7	6.897	6.833	0,8	8.630	8.517	1,0	5.469	0,6	8.807	0,8
9 - Agricoltura e pesca	1.027	1.001	0,1	917	883	0,1	1.048	873	0,1	1.078	0,1	2.211	0,2
10 - Energia e fonti energetiche	421	398	0,0	439	436	0,1	597	587	0,1	356	0,0	371	0,0
11 - Competitività e sviluppo imprese	21.842	21.544	2,5	25.943	25.326	3,1	24.210	23.405	2,8	22.642	2,5	127.790	11,6
12 - Regolazione dei mercati	37	34	0,0	44	39	0,0	50	26	0,0	45	0,0	46	0,0
13 - Diritto alla mobilità	12.164	12.147	1,4	14.387	13.335	1,6	12.086	11.738	1,4	14.169	1,6	15.392	1,4
14 - Infrastrutture pubbliche e logistica	5.126	5.095	0,6	6.402	6.298	0,8	3.935	3.751	0,5	7.138	0,8	7.218	0,7
15 - Comunicazioni	758	760	0,1	610	608	0,1	761	725	0,1	316	0,0	1.066	0,1
16 - Commercio internazionale	282	282	0,0	258	257	0,0	268	265	0,0	286	0,0	693	0,1
17 - Ricerca ed innovazione	2.992	2.981	0,3	3.129	3.104	0,4	3.676	3.648	0,4	3.793	0,4	3.844	0,3
18 - Sviluppo sostenibile	1.525	1.480	0,2	1.589	1.577	0,2	1.511	1.445	0,2	1.965	0,2	2.452	0,2
19 - Casa e assetto urbanistico	394	394	0,0	373	366	0,0	490	476	0,1	332	0,0	991	0,1
20 - Tutela della salute	2.270	2.236	0,3	2.411	2.375	0,3	1.583	1.393	0,2	1.408	0,2	2.903	0,3
21 - Tutela beni culturali	2.356	2.310	0,3	2.602	2.526	0,3	2.753	2.619	0,3	2.268	0,3	2.923	0,3
22 - Istruzione scolastica	46.900	46.468	5,4	49.332	49.223	6,0	49.787	49.356	6,0	48.495	5,4	49.961	4,5

MISSIONI	RENDICONTO 2017			RENDICONTO 2018			RENDICONTO 2019			BILANCIO 2020		ASSESTATO 2020	
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGE BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
	23 - Istruzione universitaria	7.924	7.917	0,9	8.267	8.248	1,0	8.446	8.415	1,0	8.710	1,0	8.944
24 - Diritti sociali e solidarietà sociale	32.267	32.084	3,8	34.128	33.952	4,2	39.509	36.599	4,4	41.287	4,6	45.665	4,1
25 - Politiche previdenziali	92.408	92.343	10,8	93.053	92.855	11,4	96.383	84.596	10,3	102.312	11,4	104.049	9,4
26 - Politiche per il lavoro	11.465	11.407	1,3	10.627	10.595	1,3	11.448	7.996	1,0	11.524	1,3	41.263	3,7
27 - Immigrazione	3.958	3.933	0,5	4.328	4.271	0,5	3.617	3.379	0,4	3.177	0,4	3.160	0,3
28 - Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.146	4.146	0,5	4.806	4.806	0,6	7.010	7.010	0,9	6.911	0,8	6.861	0,6
29 - Politiche finanziarie e di bilancio	106.749	99.666	11,7	89.040	84.370	10,3	92.358	87.068	10,6	95.564	10,6	99.079	9,0
30 - Giovani e sport	852	840	0,1	847	844	0,1	903	902	0,1	766	0,1	1.201	0,1
31 - Turismo	46	46	0,0	49	48	0,0	52	43	0,0	43	0,0	138	0,0
32 - Servizi generali amministrazioni	2.830	2.710	0,3	3.701	3.555	0,4	3.503	3.049	0,4	3.365	0,4	3.363	0,3
33 - Fondi da ripartire	3.275	1.879	0,2	3.505	1.946	0,2	2.159	1.206	0,1	12.195	1,4	8.674	0,8
34 - Debito pubblico	321.989	307.377	36,0	295.548	269.244	33,0	300.575	282.882	34,4	305.437	34,0	332.603	30,1
TOTALE SPESE COMPLESSIVE	882.968	854.143	100	854.292	816.702	100	871.111	823.178	100,0	897.424	100,0	1.104.942	100,0

**TAVOLA IV – ANDAMENTO DELLE PRINCIPALI IMPOSTE
E LORO INCIDENZA PERCENTUALE SULLE ENTRATE TRIBUTARIE**
(competenza – milioni di euro)

ENTRATE TRIBUTARIE	RENDICONTO 2017		RENDICONTO 2018		RENDICONTO 2019		BILANCIO 2020		ASSESTATO 2020				
	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	PREVISIONI DEFINITIVE	CONSUNTIVO	%	LEGGI BILANCIO	%	DDL ASSESTATO	%
ENTRATE TRIBUTARIE di cui:	497.002	491.418	100	504.526	501.300	100	505.532	513.990	100,0	513.601	100,0	472.043	100,0
<i>Entrate ricorrenti:</i>	492.831	487.048	99,1	502.168	498.128	99,4	502.405	510.675	99,4	510.197	99,3	468.527	99,3
1 - Redditi	195.163	192.749	39,2	198.733	195.799	39,1	197.578	201.840	39,3	201.299	39,2	190.853	40,4
2 - Reddito delle società	41.749	40.964	8,3	40.254	38.352	7,7	39.786	39.569	7,7	39.932	7,8	33.970	7,2
3 - Imposte sostitutive	15.766	16.336	3,3	15.942	16.311	3,3	14.901	15.079	2,9	17.792	3,5	18.425	3,9
4 - Altre imposte dirette	8.752	9.314	1,9	10.371	9.840	2,0	11.056	10.366	2,0	10.472	2,0	9.987	2,1
5 - Iva	150.155	147.298	30,0	154.335	155.453	31,0	155.141	160.667	31,3	156.396	30,5	138.828	29,4
6 - Registro, bollo e sostitutive	12.107	11.926	2,4	11.997	12.716	2,5	12.571	12.139	2,4	12.101	2,4	11.149	2,4
7 - Accisa e imposta erariale sugli oli minerali	26.705	26.505	5,4	27.021	26.155	5,2	26.648	26.238	5,1	26.918	5,2	24.315	5,2
8 - Accisa e imposta erariale su altri prodotti	7.904	7.729	1,6	7.886	8.082	1,6	7.847	8.336	1,6	8.548	1,7	7.519	1,6
9 - Imposte sui generi di monopolio	10.136	10.564	2,1	10.852	10.616	2,1	10.789	10.691	2,1	10.774	2,1	10.715	2,3
10 - Lotto	8.000	7.153	1,5	7.650	7.568	1,5	8.050	7.624	1,5	7.896	1,5	6.500	1,4
11 - Imposte gravanti sui giochi	6.374	6.047	1,2	6.294	6.146	1,2	6.832	6.934	1,3	8.146	1,6	6.832	1,4
12 - Lotterie ed altri giochi	316	303	0,1	315	318	0,1	313	365	0,1	314	0,1	247	0,1
13 -Altre imposte indirette	9.703	10.158	2,1	10.518	10.771	2,1	10.892	10.826	2,1	9.611	1,9	9.187	1,9
Entrate non ricorrenti:	4.171	4.370	0,9	2.358	3.172	0,6	3.127	3.315	0,6	3.404	0,7	3.516	0,7
1 - Imposte sostitutive	1.004	1.385	0,3	1.107	1.647	0,3	1.440	2.180	0,4	2.005	0,4	2.194	0,5
2 - Altre imposte dirette	1.445	1.393	0,3	0	281	0,1	0	49	0,0	0	0,0	0	0,0
3 - Condoni dirette	951	736	0,1	402	384	0,1	832	263	0,1	544	0,1	495	0,1
4 - Altre imposte indirette	731	834	0,2	801	842	0,2	806	805	0,2	759	0,1	736	0,2
5 - Condoni indirette	40	22	0,0	48	18	0,0	49	18	0,0	95	0,0	91	0,0