



**Audizione informale del Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio**

**nell'ambito dell'esame dello Schema di
decreto legislativo in materia di
completamento della riforma della
struttura del bilancio dello Stato (AG 32)**

**Commissioni riunite
V della Camera dei deputati
(Bilancio, Tesoro e Programmazione) e
5ª del Senato della Repubblica
(Programmazione economica, Bilancio)**

11 luglio 2018

Indice

1. <i>Introduzione</i>	4
2. <i>Il bilancio dello Stato come strumento di decisione, gestione e controllo della politica economica</i>	6
3. <i>Struttura del bilancio dello Stato e rapporto con l'organizzazione amministrativa</i>	8
4. <i>Prime esperienze del bilancio unificato con due sezioni</i>	11
5. <i>Flessibilità nella gestione del bilancio dello Stato</i>	16
6. <i>Elementi informativi a corredo della decisione di bilancio</i>	18
6.1 <i>Il bilancio di genere</i>	19
7. <i>Integrazione della spending review nel ciclo di bilancio: prima applicazione della riforma</i>	20
8. <i>Il principio della competenza finanziaria e il rafforzamento del bilancio di cassa</i>	23
9. <i>La tesoreria dello Stato: razionalizzazione della intermediazione e maggiore trasparenza nel raccordo con il saldo del Settore statale</i>	25
<i>Allegato 1 – Esempio di incertezza sul contenuto proprio delle due sezioni del bilancio dello Stato: il parere del Consiglio di Stato sul bonus giovani</i>	42
<i>Allegato 2 – Il bilancio di genere</i>	44

1. Introduzione

Lo schema di decreto legislativo all'esame delle Commissioni Bilancio propone alcuni elementi correttivi alle revisioni della legge di contabilità (L. 196/2009) operate due anni fa in attuazione delle misure di delega contenute nella legge stessa. La legge di contabilità, riscrivendo e integrando le precedenti, detta oggi i principi generali per la decisione di finanza pubblica, articolando i criteri per la formazione e gestione del bilancio dello Stato.

A partire dal 2009 è stato realizzato un ampio processo di revisione della legge di contabilità, in parte recependo e sistematizzando alcune innovazioni già applicate in via di prassi negli anni subito precedenti, riflesso sia del nuovo quadro sovranazionale (che dal 2005 si fondava sulle regole riviste del Patto di Stabilità e Crescita) sia delle sperimentazioni sulla struttura del bilancio che si erano avute a partire dal 2007. Inoltre, sono stati introdotti elementi di novità in alcuni principi e criteri contabili del bilancio dello Stato, demandandone l'attuazione a due articoli di delega. Nel disegno di riforma, la revisione della legge di contabilità richiedeva un lento e complesso processo di messa in opera strettamente connesso ad alcune innovazioni amministrative. Fu introdotta la previsione di un Rapporto sullo stato di attuazione della riforma della contabilità e finanza pubblica, da presentare al Parlamento in allegato al Documento di economia e finanza (DEF).

L'attuazione della nuova legge di contabilità coincise con altri eventi che influirono in modo significativo sulle procedure e regole di bilancio. In *primis*, alcune delle misure risultarono non più coerenti con le procedure europee già nel 2011 con l'approvazione da parte delle istituzioni della UE del cosiddetto "Six-pack", il pacchetto legislativo proposto dalla Commissione europea per rafforzare il Patto di stabilità e crescita come risposta alla crisi economica del 2008-09. Ad esempio, l'istituzione del Semestre europeo, cioè la previsione che gli Stati membri presentassero alle istituzioni europee "non oltre" il 30 aprile di ciascun anno il proprio Programma di stabilità ai fini del processo di coordinamento delle politiche economiche (fino a quel momento venivano presentati entro il 1° dicembre), condusse ad anticipare la presentazione del DEF, modificando quanto appena riformato.

Ma gli eventi europei a partire dal 2012 con l'ampliarsi della crisi dei debiti sovrani aprirono una ben più ampia e incisiva fase di riflessione interna sui temi del bilancio pubblico e delle sue procedure. Gli impegni presi dall'Italia con il Patto Euro Plus e con il Fiscal Compact a inserire (preferibilmente a livello costituzionale) le regole di bilancio europee negli ordinamenti nazionali attivarono, come noto, una fase di revisione costituzionale e di successiva attuazione¹ che, oltre a recepire esplicitamente nell'ordinamento interno il quadro di regole di bilancio europee, portarono ad

¹ Con la cosiddetta legge rinforzata (L. 243/2012).

affrontare con occhi nuovi anche alcuni aspetti già sfiorati dal precedente percorso di revisione della legge di contabilità e lungamente dibattuti dalla dottrina contabile.

In particolare la revisione dell'articolo 81 della Costituzione portò con sé il superamento della natura formale della legge di bilancio e della dicotomia tra bilancio e legge di stabilità (in precedenza, legge finanziaria), conducendo in fase di attuazione a un complessivo ripensamento della struttura del disegno di legge di bilancio presentato dal Governo all'esame del Parlamento. Oggi la sessione di bilancio ha, quindi, come oggetto un unico documento, il disegno di legge di bilancio, articolato in due sezioni e con un più mirato corredo informativo.

Tornando allo schema di decreto in esame, le misure ivi proposte hanno una portata circoscritta e limitata rispetto all'impianto vigente. Dato il tenore puntuale degli interventi rispetto alla continuità e ampiezza dei temi sottostanti, in questo testo si presenta l'inquadramento di alcune norme in una cornice più generale, richiamando il contesto in cui si inseriscono le misure e le linee principali di intervento finora adottate, descrivendone lo stato di attuazione e sottolineando eventuali aspetti problematici che continuano a caratterizzare le rispettive tematiche.

I paragrafi 2 e 3 del presente testo, rispettivamente in materia di finalità e struttura del bilancio, e i paragrafi 4 e 7, relativi alle prime esperienze in materia di bilancio unificato a due sezioni e di integrazione del processo di *spending review* all'interno del ciclo di bilancio, forniscono un inquadramento generale delle misure di cui agli articoli 1 e 2 dello schema di decreto, riferite a interventi puntuali di completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato per missioni, programmi e azioni.

Il paragrafo 5 inquadra nel tema generale della flessibilità di bilancio le disposizioni previste dall'articolo 4. Tale articolo, oltre a meglio specificare le regole vigenti in materia di flessibilità, contiene disposizioni volte a rendere più agevole la gestione del bilancio a cavallo tra i due esercizi finanziari. In particolare viene ampliata la possibilità di conservazione dei residui passivi in caso di variazioni di bilancio disposte con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze nell'ultimo quadrimestre dell'anno precedente o nell'ultimo mese in caso di riassegnazione di entrate di scopo o assegnazione di fondi da ripartire.

Il paragrafo 6, relativo agli elementi informativi a corredo della decisione di bilancio, accenna alla necessità di una semplificazione documentale, come quella operata dall'articolo 3 del provvedimento in materia di Allegato alla Nota di aggiornamento del DEF (NADEF) relativo alle leggi pluriennali di spesa. Con tale disposizione viene riorganizzato il contenuto informativo del suddetto allegato, eliminando alcune indicazioni richieste dalla precedente formulazione e introducendone di nuove, come ad esempio la valutazione degli effetti sui saldi di finanza pubblica. Il paragrafo 6 inoltre espone alcune valutazioni sulla sperimentazione attuata in materia di bilancio di genere,

argomento trattato dall'articolo 8 del provvedimento che ne valorizza il contenuto informativo.

Il paragrafo 8 richiama i concetti fondamentali riguardanti la nuova definizione di competenza potenziata e il rafforzamento del bilancio di cassa, concentrandosi quindi su uno dei principi contabili oggetto dell'articolo 7 dello schema di decreto, che aggiorna l'allegato 1 della legge 196/2009. Il principio della competenza finanziaria risulta infatti di particolare rilevanza per migliorare la programmazione della spesa e la gestione delle spese pluriennali e per predisporre previsioni di riscossioni effettive, anche al fine di porre un argine alla formazione dei residui attivi e passivi.

Il paragrafo 9, in materia di tesoreria dello Stato, è volto a fornire una cornice di riferimento per una serie di norme contenute nell'articolo 6 dello schema di decreto legislativo che interviene nell'ambito della progressiva eliminazione o riconduzione alla contabilità ordinaria delle gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria. Le norme prevedono, tra l'altro, una procedura più dettagliata per la ricognizione delle gestioni operate su conti aperti presso la tesoreria dello Stato ovvero su conti correnti bancari o postali, realizzate dalle amministrazioni dello Stato, nonché l'istituzione di fondi scorta attribuiti alle funzioni di difesa nazionale, ordine pubblico e sicurezza e soccorso civile, su cui confluiranno risorse attualmente gestite su contabilità speciali che saranno oggetto di chiusura.

2. Il bilancio dello Stato come strumento di decisione, gestione e controllo della politica economica

Il bilancio dello Stato è il documento che espone, per l'esercizio di riferimento, le entrate attese dal prelievo di imposta previsto per legge e le spese che le amministrazioni sono autorizzate a sostenere per realizzare le finalità loro assegnate.

Il bilancio di previsione, approvato prima dell'inizio dell'esercizio finanziario, definisce il limite autorizzativo che distingue la responsabilità politica, propria del Parlamento, da quella amministrativa, propria del Governo e degli amministratori pubblici, legittimati ad agire entro il perimetro definito dalle Camere rappresentative. È quindi uno strumento di gestione che deve assicurare l'efficacia amministrativa in relazione alle finalità pubbliche e l'utilizzo efficiente delle risorse.

Il bilancio pubblico si riferisce alla gestione finanziaria coincidente con l'anno solare ed è articolato per entrate e spese. La partizione del lato della spesa, e in particolare l'identificazione dell'unità di voto parlamentare, ha una rilevanza specifica in ragione del ruolo autorizzatorio del voto sul bilancio ai fini della gestione. Un bilancio che esponga una voce unica dal lato della spesa produrrebbe una completa discrezionalità del Governo nella allocazione delle risorse tra i diversi fini in sede di esecuzione. Una

partizione molto dettagliata implicherebbe una forte azione di limitazione all'indirizzo amministrativo.

La struttura del bilancio pubblico ha quindi un valore particolare perché esprime l'ambito della discrezionalità del Governo nei confronti del Parlamento. L'azione di controllo delle scelte allocative da parte del Parlamento spingerebbe verso un vincolo di dettaglio nella destinazione delle risorse, mentre le esigenze di efficienza gestionale delle risorse spingerebbero verso una loro aggregazione attorno a grandi finalità, lasciando al Governo maggiori margini di manovra per fronteggiare il mutevole evolversi delle esigenze concrete.

In molti paesi avanzati gli ultimi decenni hanno visto un costante processo di riorganizzazione della struttura del bilancio votato dal Parlamento, spostandosi da bilanci organizzati con estremo dettaglio in termini di *input* (voci di personale e di consumo) a bilanci organizzati intorno ad aggregati amministrativi più ampi e sempre più spesso presentati in base alle finalità dell'azione pubblica, cioè autorizzazioni di bilancio definite per *output*, ovvero per obiettivi che l'azione amministrativa si prefigge.

Oggi il bilancio dello Stato è articolato in 13 stati di previsione della spesa (quanti sono i ministri con portafoglio) ed è organizzato per missioni e programmi. Le missioni descrivono le finalità generali perseguite attraverso la spesa dello Stato, mentre i programmi rappresentano le ripartizioni delle missioni in aree di attività omogenee per il raggiungimento delle finalità di ciascuna missione.

Il livello di aggregazione prescelto per l'espressione del voto parlamentare è quello del programma.

Dal 2017 sono state introdotte in via sperimentale le "azioni", ovvero aggregati di bilancio sottostanti i programmi di spesa, volte a rendere maggiormente evidente la destinazione delle risorse. Per ragioni gestionali, le risorse sono ulteriormente suddivise in capitoli e in piani gestionali. Le azioni, costituite da insiemi omogenei di autorizzazioni di spesa, dovranno rappresentare, in prospettiva, le unità elementari di riferimento per la gestione e rendicontazione del bilancio. Attualmente esse sono definite in via sperimentale, e quindi l'unità elementare di gestione del bilancio resta il capitolo di spesa. Tale livello più fine di disaggregazione non viene sottoposto al voto parlamentare, presupponendo una sufficiente flessibilità organizzativa del Governo nella gestione delle relative risorse, consentendo però di mantenere una ricchezza informativa sull'articolazione dell'intervento pubblico.

Gli stanziamenti di bilancio sono inoltre classificati sulla base della natura della spesa. Attualmente, si hanno tre gruppi: oneri inderogabili, fattori legislativi e fabbisogno.

Gli oneri inderogabili indicano spese vincolate da meccanismi o parametri stabiliti dalla legge (o da altri atti normativi), che ne regolano autonomamente l'evoluzione. Tra di esse figurano, ad esempio, i redditi da lavoro dipendente, i trattamenti previdenziali,

altri diritti soggettivi sanciti per norma e spese che derivano da obbligazioni contrattuali. I fattori legislativi, invece, sono spese autorizzate da espressa disposizione di legge che ne determina l'importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio. Le spese di adeguamento al fabbisogno, invece, non sono predeterminate legislativamente, ma vengono quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni e, pertanto, rappresentano l'aggregato più flessibile nel corso della gestione.

La nuova struttura viene corredata da informazioni di supporto al bilancio, sia in sede di previsione che di rendiconto, che illustrino gli obiettivi dell'azione pubblica e il loro grado di raggiungimento. Ogni stato di previsione si apre infatti con una nota integrativa. Essa indica i contenuti e gli obiettivi delle diverse voci di bilancio e fornisce i criteri con cui sono state formulate le previsioni. Per ciò che riguarda le entrate viene specificata la quota ricorrente e quella non ricorrente di ciascun titolo. Per gli stati di previsione della spesa la legge di contabilità prevede che le Amministrazioni individuino gli obiettivi perseguiti con i programmi di spesa e i relativi indicatori che quantificano i risultati attesi in coerenza con le risorse a disposizione dei programmi stessi.

3. Struttura del bilancio dello Stato e rapporto con l'organizzazione amministrativa

Il passaggio da un bilancio basato sulla struttura organizzativa delle Amministrazioni a un bilancio incentrato sulle funzioni da svolgere, con una classificazione per missioni e programmi aveva l'obiettivo di conferire maggiore evidenza, nel bilancio dello Stato, alla dimensione delle risorse assegnate alle funzioni e agli obiettivi perseguiti con la spesa pubblica.

In una prima fase la struttura per missioni e programmi aveva mera funzione informativa (nel 2008), successivamente, con la modifica della legge di contabilità, la struttura per programmi ha acquisito anche una funzione autorizzatoria (a partire dell'esercizio finanziario 2011).

Se a ciascuna missione possono contribuire più amministrazioni, la realizzazione di ciascun programma dovrebbe, in linea di principio, essere affidata a un unico centro di responsabilità amministrativa (corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, quali i dipartimenti e gli uffici di gabinetto), con poche motivate eccezioni.

Tale principio era già sancito nella legge 31 dicembre 2009, n. 196, ma è solo con il decreto legislativo del 12 maggio 2016, n. 90, che si è previsto che i programmi del bilancio debbano costituire criterio di riferimento per i processi di riorganizzazione dei Ministeri al fine dell'attribuzione univoca di ciascun programma a un solo centro di responsabilità.

Con la legge di bilancio per il 2017 è stata effettuata una revisione delle missioni e dei programmi di spesa, prevedendo l'attuazione pratica del principio in base al quale ciascun programma deve far capo ad un solo centro di responsabilità, con due eccezioni

– riferite ai programmi “Indirizzo politico” (32.2) e “Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza” (32.3), i quali sono presenti per ciascuno stato di previsione –, operando parallelamente un coerente riordino dell’organizzazione della macchina amministrativa dello Stato.

Dalla loro introduzione il numero delle missioni (34) è rimasto stabile nel tempo, mentre il numero dei programmi è variato anche in ragione delle riorganizzazioni amministrative che hanno accompagnato le modifiche alla struttura del bilancio: nell’ultima legge di bilancio precedente all’introduzione delle azioni (LB 2016-2018) si era arrivati ad un massimo di 183, ridottisi a 175 dall’anno successivo.

La tabella 3.1 mostra la ripartizione per missione degli stanziamenti di competenza definiti dall’approvazione della legge di bilancio 2018-2020. Escludendo la missione “Debito pubblico” (costituita per oltre tre quarti dal rimborso di passività finanziarie, ovvero di titoli in scadenza oltre che dalla spesa per interessi passivi), le missioni di maggiore entità sono, nell’ordine, “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” e “Politiche previdenziali” che non rappresentano funzioni della spesa dello Stato in senso stretto, in quanto corrispondono a trasferimenti a soggetti diversi dallo Stato e rappresentano solo parzialmente la spesa del complesso delle Amministrazioni pubbliche per quella funzione.

La quarta missione più rilevante in termini di risorse attribuite, “Politiche economico-finanziarie e di bilancio”, gestita dal Ministero dell’Economia e delle finanze (MEF), che rappresenta circa il 16 per cento della spesa al netto della missione “Debito pubblico”, presenta una dizione dalla quale non risulta immediatamente quali allocazioni finali le politiche economico-finanziarie vadano a determinare dal punto di vista funzionale; occorre ricordare che al suo interno il programma più consistente riguarda le regolazioni contabili e le restituzioni e i rimborsi di imposte. Nel 2017 di particolare rilievo risulta il programma “Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario”, presumibilmente per l’incidenza degli interventi a favore di alcuni istituti bancari.

La tabella 3.2 illustra come sono strutturate le missioni di competenza di un dicastero, prendendo ad esempio il Ministero dell’Istruzione, dell’università e della ricerca.

Le missioni di spesa nel caso in esame sono quattro, di cui:

- una condivisa anche con gli altri ministeri, relativa ai “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche”,
- tre di specifica competenza: “Istruzione scolastica”, “Istruzione universitaria e formazione post-universitaria” e “Ricerca e innovazione”.

Ciascuna missione è ripartita in programmi, che costituiscono le unità di voto parlamentare. Ciascun programma è affidato a un unico centro di responsabilità (indicati nelle colonne), mentre ciascun centro di responsabilità può gestire anche più di un programma. Il programma è articolato in azioni, individuate con una logica di *output*, ovvero con riferimento alle finalità dell’intervento; fanno eccezione alcune azioni che restano definite con una logica di *input*, quali l’azione “personale”, comune a ogni programma, e le azioni della missione Servizi istituzionali e generali.

Nel processo di attuazione della revisione della struttura del bilancio si possono evidenziare alcune criticità.

Un primo fattore è dato dalla rilevante quota del bilancio rappresentata dai trasferimenti ad altre amministrazioni la cui dimensione nel bilancio dello Stato fornisce informazioni talora fuorvianti in merito alle funzioni che con quei trasferimenti si intende esercitare. Inoltre il raccordo con la parte di spesa gestita al di fuori del bilancio dello Stato è insufficiente e ancora troppo ispirato da criteri contabili di regolazione finanziaria e poco da una evidenza economica delle scelte di *policy*.

Un esempio in tal senso è dato dalla missione “Politiche previdenziali”. In linea generale, l’entità di questi stanziamenti dovrebbe fornire informazioni sull’ammontare delle prestazioni previdenziali e assistenziali non finanziate da entrate contributive e poste a carico della fiscalità generale. Di fatto i trasferimenti forniscono informazioni in parte fuorvianti a tale proposito: ad esempio, la copertura dei disavanzi delle gestioni previdenziali (e talora anche di quelle delle gestioni assistenziali) non è registrata come trasferimento a titolo definitivo dal bilancio dello Stato bensì come “anticipazione” e costituisce un debito per l’INPS, benché non sia verosimile che tale debito potrà mai essere ripagato. Occasionalmente si rendono infatti necessari provvedimenti di ripiano delle anticipazioni, quale, da ultimo, quello assunto con la legge di bilancio per il 2018². Peraltro, talora, i trasferimenti finalizzati alle gestioni assistenziali riguardano anni diversi da quelli di competenza, in quanto erogati a seguito di rendicontazione della spesa. Ciò non consente *prima facie* una valutazione complessiva delle risorse destinate annualmente alla funzione.

Una seconda criticità è la pervasiva sovrapposizione di competenze che rimane nel sistema amministrativo italiano: dalla sicurezza pubblica (Difesa-Carabinieri e Interni-Polizia di Stato) alla protezione civile (Presidenza del Consiglio-Dipartimento della Protezione civile e Interni-Vigili del fuoco) e così via.

Alla scelta di una struttura del bilancio per missioni e programmi ha fatto seguito una troppo lenta capacità di rinnovare procedure e risultati dell’azione pubblica. Riforme di bilancio e riforme amministrative sono due facce della stessa medaglia: non si ha riforma del bilancio che non sia anche riforma dell’amministrazione e viceversa. L’approccio per programmi sarebbe equivalente a quello per centro di responsabilità se ogni programma di spesa avesse un ben definito “proprietario”. La sovrapposizione di competenze non consente questa identificazione. Un ulteriore fattore di opacità è rappresentato dalla concentrazione di missioni (20 su 34) e programmi in capo al MEF, che gestisce un rilevante ammontare di risorse di competenza di altri dicasteri, con evidente indebolimento del criterio di responsabilizzazione delle amministrazioni di settore.

Un esempio è costituito dalla missione “Relazioni finanziarie con le Amministrazioni territoriali” che rappresenta oltre un quinto del totale del bilancio (nel rendiconto 2017, 118 miliardi su un totale di 552 miliardi della spesa al netto della missione debito

² Si veda in proposito Ufficio parlamentare di bilancio (2017), “Rapporti finanziari tra bilancio dell’INPS e bilancio dello Stato”, Flash n. 6, 3 agosto.

pubblico). Tale missione è gestita per quasi il 90 per cento dal MEF che eroga le risorse al comparto regionale il quale coopera nella gestione della missione “Tutela della salute”. Le somme espressamente stanziare in bilancio per tale ultima missione (circa 2 miliardi) risultano quindi non rappresentative dell’effettivo peso della missione.

Nello stato di previsione del MEF rientrano poi anche le risorse gestite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM), con la serie di Ministri senza portafoglio (sulla carta) a essa collegati. A tal proposito, è importante tenere presente che tali risorse non sono immediatamente identificabili all’interno dello stato di previsione, dal momento che la PCM, essendo dotata di autonomia, non costituisce un’unità amministrativa di tale ministero. Le risorse da essa intermedie (circa 1,5 miliardi nel 2018) non si esauriscono in quelle stanziare nel programma “Presidenza del Consiglio dei Ministri”, all’interno della missione “Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri”, trovandosi anche in altre otto missioni del bilancio dello Stato, che spaziano da “Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” a “Giovani e sport”.

Infine, con riferimento alle azioni, nell’attuale fase transitoria, in attesa della piena operatività della nuova struttura del bilancio organizzata attorno a tale unità elementare, si è resa necessaria un’ampia disaggregazione dei capitoli di bilancio al fine di dettagliare per ciascuna voce di spesa la categoria economica, il centro di responsabilità amministrativa, la missione, il programma, il piano di gestione e l’azione cui la spesa è riferibile. In prospettiva, le azioni – aggregando più capitoli di spesa – potranno contribuire a semplificare la gestione delle risorse in corso d’anno e a consentire una maggiore flessibilità del bilancio. L’attuale frammentazione del bilancio in una miriade di capitoli, funzionale al loro futuro assorbimento dalle azioni, rappresenta potenzialmente, in via transitoria, un fattore di irrigidimento del bilancio. Tale rischio è stato almeno in parte superato mediante la previsione di forme di flessibilità tra gli stanziamenti facenti capo alla medesima azione.

4. Prime esperienze del bilancio unificato con due sezioni

Con la legge costituzionale n. 1 del 2012 è stato abrogato il terzo comma dell’articolo 81 della Costituzione che sanciva il divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con la legge di bilancio.

Fino a quel momento, in virtù della natura meramente formale del bilancio, la decisione finanziaria annuale si fondava sulla presentazione di due distinti provvedimenti (legge di stabilità e legge di bilancio), in quanto era necessario ricorrere ad altra legge per introdurre le innovazioni, anche meramente quantitative, nella legislazione finanziaria. Per la particolarità della decisione di bilancio, anche la legge di stabilità era uno strumento legislativo tipizzato, il cui contenuto risultava regolato e limitato (esclusione di misure di delega, microsettoriali o ordinamentali, ecc.).

La revisione della legge di contabilità successiva alla riforma costituzionale porta, a decorrere dall'esercizio 2017, a superare la natura formale della legge di bilancio e prevedere una decisione parlamentare basata su un unico provvedimento (legge di bilancio), articolato in due sezioni:

- la prima contenente le norme modificative della legislazione vigente che concorrono al raggiungimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica (come definiti nei documenti di programmazione). Questa sezione svolge sostanzialmente le funzioni della precedente legge di stabilità;
- la seconda contenente gli stanziamenti di bilancio di entrata e di spesa che integrano i valori finanziari a legislazione vigente con gli effetti delle modifiche derivanti dalle misure contenute nella sezione prima e con modifiche puramente quantitative adottate nella stessa sezione seconda: rimodulazioni (verticali e orizzontali) proposte dai ministeri in sede di formazione del bilancio al fine di utilizzare eventuali margini di efficienza e/o di ridefinire gli interventi all'interno delle finalità già previste; oppure rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni delle disposizioni normative vigenti per cui non sia necessario adottare modifiche dell'assetto ordinamentale (in precedenza disposte con le tabelle allegate alla legge di stabilità). Questa sezione svolge sostanzialmente le funzioni della precedente legge di bilancio.

Si tratta quindi di una unificazione sostanzialmente "conservativa" dei due precedenti documenti.

Il cambiamento nella natura del bilancio ha aperto un dibattito su quali fossero i limiti d'intervento in relazione alla cd. flessibilità del bilancio in fase di formazione, ovvero quali modifiche alla legislazione vigente possono essere proposte – in fase di predisposizione del relativo disegno di legge e durante l'iter che precede la sua definitiva approvazione – senza la necessità di nuove specifiche norme o di misure esplicite di rifinanziamenti/definanziamenti. In conclusione, si è pervenuti a un ampliamento delle facoltà allocative all'interno della legislazione vigente in senso stretto.

In proposito, la vigente legge di contabilità consente la possibilità di variazione delle dotazioni finanziarie riferibili a fattori legislativi. Nell'ambito di ciascuno stato di previsione quelle compensative "verticali" (tra diverse poste di bilancio nello stesso esercizio) possono essere operate anche fra missioni diverse, mentre la normativa previgente limitava a programmi della stessa missione tale possibilità; è concessa, inoltre, la possibilità di rimodulazioni compensative "orizzontali" (sulla stessa posta di bilancio, tra esercizi diversi) per l'adeguamento al cronoprogramma dei pagamenti, anche per gli stanziamenti di competenza legati ad autorizzazioni di spese pluriennali in conto capitale.

Queste forme di flessibilità in formazione sono condizionate dal divieto di utilizzo di stanziamenti di parte capitale per la copertura di spese di parte corrente. In ogni caso, come rilevato dalla Corte dei Conti nella relazione al Rendiconto generale dello Stato 2017, nonostante l'allargamento di tali margini di flessibilità fosse uno degli obiettivi principali della novella

normativa, dal punto di vista quantitativo i primi due anni di applicazione mostrano un uso tutto sommato modesto delle possibilità consentite.

Tenuto conto delle caratteristiche delle due sezioni e della flessibilità consentita nella parte tabellare, il nuovo bilancio presenta, per ciascuno stato di previsione, prospetti che forniscono separata evidenza contabile, secondo una scansione per colonne in sequenza, delle seguenti voci (tab. 4.1):

- previsioni a legislazione vigente;
- rimodulazioni compensative delle spese per fattori legislativi e adeguamento al piano finanziario dei pagamenti (proposte dalle Amministrazioni in fase di formazione del bilancio);
- rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni proposti nella seconda sezione del bilancio (ex tabelle allegate alla legge di stabilità);
- effetti delle misure inserite nella sezione prima;
- valore finanziario finale, integrato di tutte le precedenti voci.

L'articolazione viene presentata per missione, con l'esposizione sottostante dei programmi (unità di voto) e, a scopo conoscitivo, delle azioni. In separati prospetti di medesimo formato vengono espone le variazioni per capitolo e piano di gestione, nonché i riepiloghi per macro-aggregati e categorie economiche.

Ne emerge un quadro indubbiamente compatto e leggibile delle decisioni di entrata e di spesa adottate con il complesso della manovra di bilancio, che permette di cogliere fin dalla presentazione del DDL di bilancio l'effettiva e completa portata deliberativa del bilancio pubblico, superando l'approccio precedente eccessivamente focalizzato sulle variazioni al margine. Nella precedente configurazione, infatti, solo in un momento successivo all'approvazione delle misure inserite nella legge di stabilità, con apposita Nota di variazione, ne venivano calati gli effetti sui singoli stanziamenti di bilancio, pervenendo a un bilancio integrato solo al termine del processo decisionale.

Permangono elementi di incertezza su quali interventi vadano inseriti nella prima e nella seconda sezione del bilancio. Ad esempio, è chiaro sia che gli interventi che introducono nuovi istituti e modifiche di diritti soggettivi nell'ordinamento legislativo debbano essere collocati nella prima sezione, sia che il rifinanziamento di istituti di natura permanente possa essere operato nella seconda sezione. Più discutibile è l'inserimento nella seconda sezione di politiche già introdotte nell'ordinamento aventi carattere temporaneo, di cui in bilancio si prevede la prosecuzione a titolo di politica invariata. Un caso del genere si è manifestato per l'estensione al 2018 del *bonus* per i giovani che compiono 18 anni, per il quale era stato inserito il finanziamento nella sezione seconda del bilancio. L'attuazione della misura è stata peraltro bloccata dal Consiglio di Stato proprio per la mancanza di una autorizzazione legislativa sottostante (si veda Allegato 1). Inoltre è ancora molto frequente l'inserimento nella prima sezione di rifinanziamenti di leggi esistenti.

Da un punto di vista generale, la tipizzazione del contenuto delle due sezioni del provvedimento dovrebbe ispirarsi ad alcuni importanti principi. Qualsiasi sia la sezione di collocazione, ciascuna variazione discrezionale rispetto agli andamenti tendenziali, in quanto rappresentativa di una decisione di *policy*, dovrebbe ricevere adeguata evidenza informativa e il Parlamento dovrebbe essere posto nelle condizioni di esaminarne il contenuto e di valutarne gli effetti, nonché di modificare la direzione della scelta. Questo vale sia per l'articolato della prima sezione che per gli stanziamenti (e in particolare i fattori legislativi) esposti nella seconda sezione del bilancio.

Se la tracciabilità delle variazioni appare garantita a livello di programma e azione, con i prospetti richiamati in precedenza, meno trasparente è l'esposizione delle variazioni per fattore legislativo, che è organizzata (peraltro con prospetti separati per finanziamenti/definanziamenti e rimodulazioni compensative) a livello di programma, quindi non facilmente raccordabile con quanto esposto a livello di azione.

Il superamento della natura formale del bilancio, associato all'eliminazione della distinzione tra spesa rimodulabile e non, risolve quindi alcune rigidità del precedente bilancio, rendendo più significativo il voto sul programma.

Rimane invece aperta la discussione sul rapporto tra programma e autorizzazione legislativa di spesa. Attualmente, nonostante il superamento della natura formale del bilancio, la decisione parlamentare sui fattori legislativi continua ad avere prevalenza rispetto al programma; pertanto le voci classificate come tali costituiscono un vincolo di destinazione per la fase dell'esecuzione, proveniente da autorizzazioni votate dal Parlamento, più "forte" del programma, sempre votato dal Parlamento.

Per una serie di programmi costituiti da numerosi fattori legislativi, l'applicazione di questo principio rende il voto sul programma non particolarmente significativo e rischia di mantenere viva la frammentazione di alcune politiche pubbliche, aspetto che si voleva superare con l'introduzione dei programmi. D'altro canto, per molti settori il programma può risultare troppo ampio rispetto alle esigenze di indirizzo dell'attività amministrativa e lasciando al Governo una eccessiva discrezionalità nell'allocazione delle risorse e tra le diverse finalità.

In realtà, la divergenza dei due percorsi potrebbe drasticamente ridursi qualora il nuovo bilancio diventi occasione per riprendere la revisione della legislazione sottostante ai programmi nell'ottica della valorizzazione del programma come strumento per il monitoraggio e l'attuazione delle politiche pubbliche. La revisione della spesa richiede anche questa operazione di rivisitazione, riscrittura, ripulitura del complesso di leggi sottostanti all'attuale bilancio, per il quale si è parlato di 23.000 leggi. Un impulso al completamento di quel processo produrrebbe un indubbio miglioramento nella definizione e realizzazione delle politiche.

Appare utile evidenziare alcune ulteriori criticità di questa fase iniziale di attuazione del nuovo strumento di decisione.

Sempre dal punto di vista informativo, entrambe le sezioni sono corredate da una relazione tecnica. Come in precedenza per il disegno di legge di stabilità (e attualmente per ogni provvedimento di rilievo), la sezione prima è accompagnata da un dettagliato prospetto riepilogativo degli effetti finanziari (ex allegato 3) della prima sezione, nel quale viene riepilogato (per la spesa corrente, per quella in conto capitale e per le entrate) l'effetto complessivo delle variazioni disposte nella seconda sezione relativamente a rifinanziamenti, riprogrammazioni e definanziamenti. Continua infatti a sussistere una dicotomia tra la parte informativa relativa alla prima e alla seconda sezione:

- con riferimento alla prima sezione vengono illustrati i criteri di quantificazione delle singole misure e quantificati i relativi effetti nell'apposito prospetto riepilogativo, sia in termini di saldo netto da finanziare che di indebitamento netto e fabbisogno. Tale prospetto non fornisce però indicazioni in merito a quale azione e programma l'intervento sia riconducibile, benché tale informazione sia comunque disponibile (nella seconda sezione gli effetti della prima sezione sono infatti imputati ai singoli stanziamenti dei capitoli di bilancio).
- il corredo informativo fornito dalla relazione tecnica alla seconda sezione presenta un grado di dettaglio e di esaustività largamente inferiore, essendo limitato – in conformità con quanto previsto dalla legge di contabilità – alla sola esposizione dei criteri “essenziali” utilizzati per la formulazione delle previsioni tendenziali di entrata e di spesa contenute nella Sezione II. Maggiori elementi informativi sono contenuti nelle Note integrative al bilancio, ma, manca una sede unitaria di rappresentazione degli effetti della manovra nel suo complesso, prima e seconda sezione, sui diversi programmi e azioni, in termini sia di saldo netto da finanziare che indebitamento netto e fabbisogno.

La mera esposizione dei criteri “essenziali” sottostanti la formulazione delle previsioni tendenziali non consente di soddisfare le esigenze conoscitive in merito al processo di riconciliazione tra le previsioni di bilancio formulate in esercizi successivi.

In linea teorica dovrebbe infatti risultare possibile raccordare, per ciascun programma di spesa, la nuova previsione formulata dal bilancio riferita all'anno t con quella formulata dal bilancio precedente con riferimento all'anno t+1. Ciò non significa che modifiche delle previsioni di spesa formulate in precedenza non siano possibili ma andrebbe fornita l'illustrazione delle cause di questi cambiamenti, distinguendone la componente dovuta al mutamento delle previsioni macroeconomiche, a eventi imprevisti o a mutamenti dovuti alla flessibilità esercitata in sede di gestione amministrativa del bilancio, distinguendo la variazione di cui si è già preso atto nel bilancio di assestamento (con riferimento all'anno t+1) e la parte dovuta a variazioni successive. Tale esercizio di riconciliazione risulterebbe di grande importanza anche con riferimento all'intero arco di previsione al fine di sviluppare una migliore capacità di programmazione di medio termine.

Problemi di riconciliazione si pongono inoltre nelle relazioni tra il bilancio dello Stato e quello di altri enti. Accade infatti, ad esempio, che gli importi iscritti a titolo di trasferimento in uscita dal bilancio dello Stato verso le Amministrazioni territoriali non coincidano con quelli che tali amministrazioni accertano in entrata. Ciò può dipendere da vari fattori, quali ad esempio errate imputazioni da parte dei singoli enti, o una diversa tempistica nella registrazione contabile di alcuni tipi di trasferimenti (come quelli condizionati alla resocontazione della spesa).

5. Flessibilità nella gestione del bilancio dello Stato

Con flessibilità di bilancio si intendono le variazioni che nel corso dell'esercizio possono essere apportate agli stanziamenti definiti dalla legge di bilancio approvata, attraverso strumenti amministrativi di vario tipo, oltre che attraverso la legge di assestamento.

Di particolare interesse sono le variazioni che riguardano lo spostamento di risorse tra diversi programmi, in quanto configurano una diversa allocazione rispetto agli stanziamenti votati dal Parlamento. Lo spostamento di risorse tra azioni o tra capitoli assume una valenza prevalentemente amministrativa e in linea generale corrisponde a procedure dirette a un maggiore controllo della fase gestionale del bilancio da parte del MEF.

Nel quadro vigente, la variazione di risorse tra programmi diversi può essere effettuata in due soli casi: per variazioni compensative di competenza e cassa sull'intero stato di previsione, operabili limitatamente ai capitoli delle categorie di consumi intermedi e investimenti fissi lordi (art. 33, comma 4-ter, L. 196/2009); per variazioni compensative di sola cassa che possono essere disposte all'interno dello stato di previsione, qualora ciò sia necessario per il rispetto del piano finanziario dei pagamenti o cronoprogramma (art. 33, comma 4-quinquies). Da notare che solo in quest'ultimo caso viene prevista la comunicazione al Parlamento e alla Corte dei Conti.

Nel primo caso, la procedura prevede che, previa richiesta del Ministro competente, la variazione sia effettuata con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze. Nel secondo caso la variazione viene effettuata con decreto del Ministro competente, previa verifica da parte del MEF.

All'interno dell'unità di voto parlamentare (programmi), variazioni compensative possono essere effettuate in termini di competenza e di cassa, per motivate esigenze all'interno di ciascun programma (art 33, c. 4) e all'interno della singola azione (art 33, c. 4-bis).

La procedura è diversa tra i due casi: nel primo caso (comma 4) la variazione viene effettuata con decreto del Ministro competente, da comunicare alla Corte dei Conti, previa verifica del MEF. Nel secondo caso (comma 4-bis) la variazione viene effettuata con Decreto direttoriale, sempre previa verifica del MEF.

Tutte le forme di flessibilità citate escludono ovviamente i fattori legislativi (dal momento che il voto parlamentare ha vincolato nel dettaglio la destinazione delle risorse legate a tali autorizzazioni), non possono dequalificare gli stanziamenti di spesa (cioè compensare incrementi di spesa corrente con riduzione di spesa in conto capitale), devono garantire la copertura delle spese connesse ad oneri inderogabili e devono avvenire ad invarianza dei saldi di bilancio.

A proposito di flessibilità in fase di gestione, lo schema di decreto legislativo in esame rafforza il divieto di disporre variazioni tra diverse unità di voto (cioè tra programmi), sopprimendo le disposizioni di legge che le autorizzino e prevedendo un'eccezione solo per la ripartizione di fondi destinati alle spese per beni e servizi e per i fondi a disposizione di forze armate, vigili del fuoco e corpi di polizia.

È importante sottolineare che la trasformazione della legge di bilancio in norma sostanziale non ha alterato in maniera significativa l'incidenza della legge di assestamento – che, dal punto di vista concettuale, rappresenta una “propaggine” della legge di bilancio da approvare in corso d'anno. Il suo ruolo resta infatti limitato alla sistemazione degli stanziamenti in bilancio a legislazione vigente, recependo gli effetti di atti amministrativi, nuove leggi di spesa e variazioni di parametri quantitativi che si siano concretizzati dopo l'approvazione della legge di bilancio. L'unica novità significativa recente, è rappresentata dalla possibilità di operare, solo per l'esercizio in corso, variazioni compensative anche tra unità di voto diverse e la presentazione di una relazione tecnica che illustri gli effetti finanziari delle principali variazioni proposte e indicando la coerenza dei saldi assestati con quelli programmatici.

Va notato che il disegno di legge di assestamento rappresenta attualmente l'unico documento in grado di offrire al Parlamento una rappresentazione sistematica delle variazioni intervenute dall'approvazione della legge di bilancio fino al momento della presentazione dell'assestamento stesso.

Oltre ai prospetti votati, recanti le variazioni sui singoli programmi, e agli allegati tecnici per capitoli e piani di gestione, la relazione illustrativa offre alcune rappresentazioni sintetiche (per titolo, categoria economica e missione) delle variazioni intervenute nella prima parte dell'anno e della natura del decreto che le ha apportate, distinguendo tra quelle derivanti da nuove leggi di spesa (isolando le variazioni apportate direttamente dall'assestamento) e quelle determinate, invece, da atti amministrativi (tab. 5.1), suddividendo ulteriormente queste ultime per classi di decreti (riparto fondi, riassegnazione entrate, reiscrizione di residui e variazioni compensative; tab. 5.2). Una rappresentazione simile delle variazioni che hanno avuto luogo nella seconda parte dell'anno viene invece resa disponibile solo nel giugno dell'anno successivo all'esercizio di riferimento, con la presentazione del Rendiconto generale dello Stato e della documentazione illustrativa che lo accompagna (tab. 5.3).

Tenuto conto della frammentazione della informazione trasmessa al Parlamento, potrebbe essere utile prevedere la pubblicazione, ad esempio con cadenza mensile, dell'elenco elaborabile degli atti di variazione intervenuti nel periodo a livello di unità di voto, distinti per natura. Analoga utilità avrebbe la pubblicazione, con frequenza anche trimestrale, di informazioni sulle variazioni amministrative avvenute nel periodo

all'interno dell'unità di voto, per classi di decreto, con un formato simile a quello proposto nelle relazioni che accompagnano la legge di assestamento e nel rendiconto.

6. Elementi informativi a corredo della decisione di bilancio

Lo schema di decreto legislativo all'esame del Parlamento interviene anche in materia di allegati ai documenti di bilancio e di finanza pubblica. Per quanto ben organizzata possa essere la struttura del documento votato dal Parlamento, essa non può risultare esaustiva dal punto di vista informativo con riferimento alle diverse finalità settoriali dell'azione pubblica. Si rendono pertanto necessarie informazioni supplementari che consentano un'illustrazione dettagliata dei risultati conseguiti in rapporto agli obiettivi prefissati e alle risorse impiegate.

Alcune linee di intervento dell'attività amministrativa sono necessariamente trasversali e una loro illustrazione richiede analisi specifiche che possono coprire aree di intervento a cavallo tra più programmi e missioni, o anche l'inclusione di informazioni provenienti da altre amministrazioni.

A titolo esemplificativo può considerarsi la stima delle risorse impiegate per l'accoglienza dei migranti. Benché da alcuni anni tale argomento sia oggetto di analisi quantitative specifiche, anche ai fini dell'ottenimento di spazi di flessibilità con riferimento alle regole europee, non risulta agevole un raccordo tra le stime fornite al riguardo nei documenti di programmazione (DEF e NADEF) e i dati del bilancio. Infatti, pure essendo presente in bilancio una apposita missione, non tutte le spese relative al fenomeno in questione possono essere contabilizzate in tale ambito, in quanto registrate all'interno di altre missioni, quali ad esempio le spese riferibili all'istruzione, alla sanità e alla sicurezza.

Altre relazioni o allegati presentati al Parlamento a corredo del bilancio e degli altri documenti di finanza pubblica, come ad esempio quella rivista con l'articolo 3 del presente schema di decreto, relativa alle spese pluriennali, sono difficilmente consultabili per la mole delle informazioni, rese disponibili solo su supporto informatico non consultabile. Ne consegue che l'utilità di tali relazioni, sebbene ricche di informazioni di dettaglio, risulta limitata ai fini di un'analisi economica degli interventi settoriali.

Anche sulla base dell'innovazione tecnologica, sarebbe opportuno riflettere sulle modalità di presentazione di queste informazioni, privilegiando la disponibilità delle informazioni di dettaglio in banche dati pubblicate sul sito del Governo, liberamente consultabili ed elaborabili secondo il grado di aggregazione necessario in base alle diverse finalità delle analisi. Le Relazioni al Parlamento potrebbero contenere analisi più sistemiche e sintetiche delle politiche esaminate.

6.1 Il bilancio di genere

Lo schema di decreto legislativo in esame contiene un articolo che modifica marginalmente la normativa relativa alla sperimentazione del bilancio di genere nell'ambito del Rendiconto generale dello Stato³.

La sperimentazione condotta nel 2017 con riferimento al Rendiconto generale dello Stato dell'esercizio 2016⁴ ha rappresentato un passo avanti verso una sistematizzazione della valutazione delle politiche pubbliche con un impatto sul divario di genere. Essa si è conclusa lo scorso autunno con la presentazione da parte del MEF del bilancio di genere 2016 e di una Relazione sulla sperimentazione⁵.

Nella Relazione sulla sperimentazione del bilancio di genere sono state formulate dalla Ragioneria generale dello Stato (RGS) una serie di considerazioni utili per l'adozione a regime di questo strumento (si veda l'Allegato 2 "Bilancio di genere" per maggiori dettagli).

In particolare, si evidenzia l'opportunità di coinvolgere tutti i principali attori istituzionali nella predisposizione del bilancio di genere; di avere un maggiore ricorso al monitoraggio e alla valutazione dell'impatto delle politiche di genere; di affinare i criteri di riclassificazione della spesa, soprattutto quella "sensibile" al genere, anche eliminando da queste le spese per il personale; di rafforzare la capacità di lettura e interpretazione dei fenomeni economici, sociali e culturali con una prospettiva di genere attraverso un arricchimento degli indicatori statistici disponibili; di collaborare con il Dipartimento della Funzione pubblica per costruire indicatori per quantificare il divario di genere nella retribuzione media delle posizioni apicali in maniera robusta e sistematica.

Tali indicazioni prospettiche, che in larga parte si sovrappongono a quanto suggerito dall'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) in occasione dell'avvio della sperimentazione del bilancio di genere lo scorso anno⁶, non hanno tuttavia trovato adeguato riscontro nella Circolare n. 15/2018 della RGS che ha dato inizio al processo di realizzazione del secondo bilancio di genere fissandone le linee guida.

Sembrerebbe invece opportuno valutare, contestualmente alla previsione di un nuovo ciclo di sperimentazione, l'opportunità di una transizione verso l'applicazione a regime dello strumento e, in tal caso, operare una riflessione sulla finalità di tale analisi e corrispondentemente sulle modalità per rendere i risultati di tali analisi più incisivi nell'ambito della decisione annuale di bilancio.

³ L'art. 8 dello schema di decreto modifica l'art. 38-septies, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

⁴ Circolare n. 25 del 5 luglio 2017. Per maggiori dettagli sulla sperimentazione del bilancio di genere si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "La sperimentazione del bilancio di genere per l'anno 2016", Flash n. 4, 20 luglio.

⁵ In attuazione di quanto previsto dall'art. 38 septies della L. 196/2009 che ha avviato la sperimentazione del bilancio di genere, la Circolare n. 25/2017 della RGS fissava per il 30 settembre 2017 il termine per la trasmissione alle Camere di una Relazione sulla sperimentazione da parte del Ministro dell'Economia e delle finanze, che contenesse anche indicazioni sulle modalità per condurre a regime la realizzazione del bilancio di genere.

⁶ In Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "La sperimentazione del bilancio di genere per l'anno 2016", Flash n. 4, 20 luglio.

7. Integrazione della *spending review* nel ciclo di bilancio: prima applicazione della riforma

Quello in corso è il primo esercizio che vede l'applicazione della procedura che integra il processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio dello Stato. Questa innovazione è volta a rafforzare l'approccio *top-down* del processo di formazione del DDL di bilancio, fissando già nel DEF, il principale documento di programmazione, un obiettivo aggregato per lo Stato da ripartire tra i ministeri. La definizione sistematica di tale obiettivo, anticipando di fatto l'apertura della fase di formazione del bilancio, costituisce di per sé un incentivo a superare la pratica di considerare la spesa storica come *benchmark* per la determinazione delle allocazioni di bilancio e facilita il percorso di revisione della spesa.

La nuova procedura prevede che, sulla base degli obiettivi programmatici indicati nel DEF, entro il 31 maggio di ciascun anno, con DPCM emanato su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, siano definiti obiettivi di spesa per ciascun Ministero. Tali obiettivi sono riferiti al successivo triennio e possono essere definiti in termini di limiti di spesa, comprendendo in essi anche eventuali risorse aggiuntive rispetto a quelle previste a legislazione vigente, e di risparmi da conseguire. Successivamente, i Ministri propongono gli interventi da adottare con il disegno di legge di bilancio. Dopo l'approvazione della legge, entro il 1° marzo di ciascun anno, con appositi decreti interministeriali pubblicati sul sito internet del MEF gli accordi che stabiliscono le modalità e i termini per il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi di spesa, anche in termini di quantità e qualità di beni e servizi erogati. A tal fine, negli accordi sono indicati gli interventi che si intende porre in essere per la loro realizzazione e il relativo cronoprogramma. Entro il 15 luglio, il Ministro dell'Economia informa il Consiglio dei Ministri sullo stato di attuazione degli accordi sulla base di apposite schede trasmesse da ciascun Ministro. Entro il 1° marzo dell'anno successivo, infine, ciascun Ministro redige, con riferimento agli accordi in essere nell'esercizio precedente, una relazione che illustra il grado di raggiungimento dei risultati previsti e le motivazioni dell'eventuale mancato raggiungimento degli stessi. Tale relazione è inviata al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Economia.

Si ricorda che non è stata avviata la procedura di definizione del contributo dei ministeri alla manovra per il triennio 2019-2021 in quanto il DEF 2018, essendo stato presentato dal Governo uscente all'avvio della nuova legislatura, non conteneva un nuovo scenario programmatico, limitando l'analisi al solo quadro tendenziale di finanza pubblica.

In ritardo rispetto a quanto previsto dalla procedura iniziata con il DEF 2017, il DPCM del 28 giugno 2017 ha articolato per Ministero gli obiettivi triennali fissati nel DEF di aprile 2017 (1 miliardo di risparmio l'anno sul triennio 2018-2020) e ha definito ulteriormente le modalità attuative, consentendo alle amministrazioni di presentare nel disegno di legge di bilancio per il 2018 interventi correttivi coerenti con tali obiettivi.

Nella prima metà del 2018 sono stati pubblicati i decreti interministeriali contenenti gli accordi di monitoraggio tra i singoli ministeri e il MEF, che descrivono gli interventi previsti dalle amministrazioni in apposite schede. Ciascuna scheda indica gli aggregati contabili oggetto di revisione, fornisce ulteriori informazioni utili alla verifica della realizzazione degli obiettivi e classifica gli interventi in base alle tipologie previste nel DPCM: (i) revisione di procedure amministrative o organizzative per il miglioramento dell'efficienza; (ii) defianziamento di interventi previsti da specifiche disposizioni normative, tenuto conto delle priorità dell'azione di Governo e dell'efficacia degli stessi interventi; (iii) revisione dei meccanismi o parametri che regolano l'evoluzione della spesa, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi, ovvero la soppressione di disposizioni normative di spesa vigenti in relazione alla loro efficacia o priorità.

Dal punto di vista della ripartizione degli obiettivi per ministero, circa l'80 per cento delle riduzioni di spesa sono state assegnate a quattro ministeri: il MEF (con un obiettivo pari al 50 per cento di quello complessivo in ciascun anno), il Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (MIT), il Ministero dell'Istruzione, università e ricerca (MIUR) e il Ministero del Lavoro e politiche sociali (MLPS). Oltre il 95 per cento del contributo dei dicasteri è contenuto nella sezione seconda del disegno di legge di bilancio, mentre si limitano a meno di 40 milioni per ciascun anno i risparmi connessi a vere e proprie innovazioni normative contenute nella sezione prima.

Per quanto riguarda l'impatto sulle varie categorie economiche, la parte preponderante della razionalizzazione delle uscite – intorno al 40 per cento degli interventi complessivi – si riferisce ai rapporti finanziari con le altre Amministrazioni pubbliche; poco più del 20 per cento dei risparmi deriva dal contenimento delle spese di funzionamento dei Ministeri, considerando come tali la somma di redditi da lavoro e consumi intermedi; un'altra porzione rilevante delle riduzioni, pari a circa il 20 per cento, proviene dalla categoria residuale "Altre uscite correnti".

È utile svolgere alcune osservazioni di carattere generale su questa prima esperienza.

La procedura da una parte, ragionevolmente, inserisce gli obiettivi di spesa di ciascun ministero all'interno del quadro programmatico complessivo delle Amministrazioni pubbliche definito nel DEF ma, dall'altra, non chiarisce il percorso che, a partire dagli obiettivi aggregati di tale quadro, conduce alla quantificazione del contributo dello Stato alla manovra di finanza pubblica da conseguire mediante la procedura in oggetto.

Infatti, un aspetto cruciale che caratterizza una procedura *top-down*, e che non sembra al momento presente nell'architettura della riforma, riguarda la definizione degli obiettivi di livello superiore prima di passare a quelli successivi: concettualmente, la sequenza dovrebbe partire dalla fissazione del saldo dell'Amministrazione pubblica, da articolare tra entrate e spese idealmente in una prospettiva pluriennale, per poi passare alla ripartizione degli obiettivi di spesa tra i sottosettori, quindi tra i comparti e, infine, tra i singoli ministeri (livello del DPCM).

L'articolazione progressiva verso il basso degli obiettivi di spesa in un'ottica pluriennale è l'elemento che farebbe acquisire allo strumento una maggiore valenza programmatica. Tuttavia, nell'esperienza italiana per conoscere l'articolazione programmatica anche solo tra entrate e spese occorre aspettare il disegno di legge di bilancio e la Nota tecnico-illustrativa, risultando, nei fatti, disatteso il passaggio della legge di contabilità secondo cui dovrebbe essere già il DEF (o la NADEF) a indicare tale articolazione per la manovra di finanza pubblica.

Inoltre il contributo dei ministeri riflette una componente non esaustiva della manovra annuale a carico del comparto; nell'ambito dell'articolato e della sezione seconda vi sono infatti altre misure che incidono, in negativo e in positivo, sugli stanziamenti dei ministeri. L'intera procedura – seppur facilitando le amministrazioni nel predisporre le proposte di bilancio – non sembrerebbe, in questa prima applicazione, costituire quindi un modo per predeterminare il contributo complessivo dello Stato alla manovra, né per definire gli obiettivi di spesa complessiva per ciascun ministero.

Guardando più in dettaglio agli interventi proposti, la maggior parte riguarda riduzioni di trasferimenti sia alle altre Amministrazioni pubbliche sia all'economia (a imprese, a famiglie e istituzioni sociali private o all'estero), mentre sono relativamente meno rilevanti i risparmi provenienti da correzioni che riguardano direttamente l'attività interna dei ministeri, più difficilmente realizzabili.

Nell'ambito dei ministeri che propongono riduzioni di programmi di spesa di loro responsabilità diretta si evidenziano inoltre differenze: in alcuni casi sono oggetto di defianziamento attività che appaiono centrali nell'area d'intervento del Ministero proponente, con conseguente riduzione del livello dei servizi offerti (come talvolta esplicitato nelle stesse schede d'intervento).

Nell'ambito dei risparmi conseguiti riducendo il livello dei servizi in aree caratterizzanti le attività dei singoli ministeri, si può citare il caso del MIUR, che propone interventi che riducono le risorse indirizzate all'ampliamento dell'offerta formativa nonché parte di quelle destinate al finanziamento della ricerca di enti e università.

Nell'ambito dei tagli ai trasferimenti verso l'esterno, che verosimilmente avranno ripercussioni sulla quantità o qualità dei servizi offerti o sulle relative tariffe, un esempio riguarda la riduzione del contributo – erogato dal MEF – alla Rete Ferroviaria Italiana (RFI): nel caso in questione è lo stesso ministero competente, nonché unico azionista tramite Ferrovie dello Stato, a invitare la società ad adeguare le tariffe per l'utilizzo della rete applicate ai vettori, al fine di compensare gli effetti del taglio operato.

In altri casi, invece, si riscontra una maggiore incidenza di misure derivanti da cambiamenti organizzativi o dall'adozione di migliori pratiche amministrative.

Tra queste ultime rientrano i vari interventi che riguardano tra l'altro il ricorso ai servizi di Consip quale centrale degli acquisti, la revisione delle convenzioni e la rinegoziazione dei contratti in essere, l'adozione di nuove tecnologie informatiche, la razionalizzazione degli spazi occupati dalle amministrazioni. Ad esempio, sia il Ministero della Giustizia che il Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo realizzano la quasi totalità dell'obiettivo di risparmio loro assegnato attraverso riduzioni dei consumi intermedi.

Sempre per lo più all'interno dei trasferimenti compaiono riduzioni di capitoli di spesa in conto capitale, in contrasto con quanto esplicitamente previsto dal DPCM, che escludeva tagli negli stanziamenti di questa tipologia di impieghi.

In generale, si deve evidenziare che dalle informazioni raccolte negli accordi di monitoraggio, in molti casi è complicato distinguere tra vere e proprie correzioni degli andamenti della spesa a legislazione vigente e aggiustamenti tardivi di quella che avrebbe dovuto essere una più corretta formulazione del bilancio a legislazione vigente, basata su una puntuale riconsiderazione delle varie determinanti delle diverse voci di spesa e meno fondata sull'estrapolazione dei loro andamenti storici.

Ad esempio, il Ministero dell'Interno defianzia per 11 milioni (su un obiettivo complessivo di risparmio di 31 milioni annui) un capitolo con cui si incentivano i Comuni a partecipare attivamente alle operazioni di contrasto all'evasione fiscale e contributiva e recupero del gettito, motivando l'intervento con il riferimento agli andamenti degli anni recenti; ciò lascerebbe

intendere che lo stanziamento a legislazione vigente del capitolo fosse sovradimensionato. Analogamente, il Ministero della Salute, nell'illustrare un intervento di riduzione della spesa per fitti e utenze per 1,6 milioni annui, sostiene che i risparmi sono resi possibili grazie a interventi posti in essere nelle annualità precedenti e ormai completamente realizzati.

Se da un lato è certamente positivo che la nuova procedura offra un incentivo per ciascun centro di spesa a una valutazione sistematica dell'adeguatezza degli stanziamenti sotto la propria gestione, dall'altro è importante segnalare che in alcuni casi le correzioni proposte non rispondono a criteri prudenziali né risultano sufficientemente giustificate sulla base del materiale informativo incluso nelle schede di monitoraggio degli interventi.

Ad esempio, l'80 per cento dell'obiettivo assegnato al MEF viene coperto attraverso la riduzione (per circa la metà degli stanziamenti previsti a legislazione vigente dal DDL di bilancio) di due capitoli destinati a indennità, interessi di mora e rimborsi da corrispondere a contribuenti che abbiano ingiustamente versato somme all'erario; il taglio viene genericamente giustificato con la reingegnerizzazione dei processi (che dovrebbe comportare una riduzione delle pratiche e dei tempi di rimborso) e con il basso livello dei tassi di interesse attesi. Riguardo al primo aspetto – data l'entità delle somme in questione e l'andamento fortemente volatile dei pagamenti registrati a consuntivo negli ultimi anni – sarebbero necessarie informazioni aggiuntive sulle ipotesi sottostanti la valutazione dell'impatto delle innovazioni introdotte; per quanto concerne i tassi d'interesse, invece, il quadro d'incertezza attuale non consente di fare affidamento su una loro "costante riduzione".

8. Il principio della competenza finanziaria e il rafforzamento del bilancio di cassa

Una delle norme dello schema di decreto in esame (art. 7, c. 1, lett. a)) sostituisce – integrandolo e modificandolo – l'Allegato 1 della L. 196/2009 contenente i principi contabili generali di finanza pubblica, che troveranno applicazione dal 1° gennaio 2019. In particolare, con riferimento al principio della competenza finanziaria, viene omogeneizzato il testo a quanto previsto dall'evoluzione in atto verso gli istituti dell'impegno in base alla esigibilità e dell'accertamento in base alla riscuotibilità, il primo definito dall'art. 3 del D.Lgs. 93/2016 e il secondo definito come "qualificato" dall'art. 6 del D.Lgs. 29/2018.

Il bilancio dello Stato in Italia, come è noto, è strutturato sia in termini di competenza che di cassa: con la sua approvazione ciascuna amministrazione riceve gli stanziamenti iniziali, articolati per missioni e programmi, che rappresentano i limiti di spesa entro i quali le stesse amministrazioni possono impegnare le risorse (stanziamenti di competenza) o erogare i pagamenti (autorizzazioni di cassa); sono inoltre previsti gli accertamenti come situazioni creditorie giuridicamente costituite nonché gli incassi da riscuotere. Con le nuove norme, di fatto, si perviene a un avvicinamento, da un lato, della fase dell'impegno a quella del pagamento e, dall'altro, del momento dell'accertamento a quello della riscossione.

Si ricorda che il criterio della competenza giuridica per la redazione del bilancio (adottato in Italia fin dalla legge di contabilità generale del 1883 dopo che nel ventennio precedente si era scelto il criterio della cassa) rappresenta una peculiarità nel panorama internazionale. La maggior parte dei paesi adotta infatti bilancio e contabilità di cassa.

Dall'adozione di un puro criterio di cassa può tuttavia derivare un problema di pagamenti arretrati (*arrears*, distinti in impegni ancora in essere e fatture non pagate). Ciò in effetti si riscontra in paesi di tradizione anglofona o francofona con procedure di bilancio meno avanzate. Nei paesi con procedure più avanzate, al criterio di cassa si accompagna il controllo degli impegni di bilancio allo scopo di garantire che essi siano presi solo quando risultino coerenti con gli stanziamenti di bilancio e i tetti alla spesa in termini di cassa.

In Italia, nonostante fin dalla L. 468 del 1978 una versione di cassa del bilancio si sia affiancata a quella di competenza giuridica, quest'ultima è rimasta ampiamente prevalente con la motivazione precedentemente ricordata del rischio di perdita di controllo degli impegni di spesa dando luogo alla creazione di pagamenti arretrati. In realtà la pratica di impegno di fatto adottata nel sistema di bilancio italiano ha portato a un problema simmetrico a quello proprio dei sistemi di pura cassa: la competenza giuridica tende a sopravvalutare gli *arrears* attraverso i cosiddetti impegni di accantonamento (impegni che in pratica costituiscono una mera prenotazione di fondi e non un vero e proprio obbligo giuridico di pagamento) e quindi a generare un volume di residui passivi superiore alle reali obbligazioni delle amministrazioni. Inoltre l'esperienza concreta ha dimostrato che la competenza giuridica non mette al riparo da *arrears* nella forma di fatture non pagate.

Inoltre, in Italia risulta carente la capacità dell'amministrazione di attuare una significativa programmazione di cassa. Anche questo aspetto ha portato alla costituzione di un elevato volume di residui passivi, fenomeno connesso all'esistenza di un lungo lasso temporale tra l'autorizzazione della spesa e l'effettiva erogazione della stessa. L'esistenza di una ingente massa di residui passivi riflette una patologia non comune tra i paesi con procedure di bilancio più avanzate, che incide negativamente sulla trasparenza della decisione di bilancio. Inoltre, l'elevato volume di residui condiziona la capacità di governare la politica di bilancio, che, in presenza di un vincolo di cassa, deve a volte soddisfare obbligazioni assunte dalle amministrazioni sulla base di un precedente indirizzo politico a scapito delle nuove priorità. Infine, anche per le entrate si è riscontrato, in particolare per quelle riguardanti le iscrizioni a ruolo, una notevole divergenza tra gli importi derivanti dal diritto a riscuotere e le entrate effettivamente realizzate in termini di cassa, con conseguente formazione di ingenti residui attivi.

Considerazioni di questo tipo sono alla base della scelta effettuata nella L. 196/2009 di delegare il Governo all'attuazione del passaggio al bilancio di sola cassa, a cui si sarebbe dovuto affiancare un corrispondente prospetto in termini di competenza (art. 42). Tale scelta è stata successivamente rivista con la L. 39/2011 che ha mantenuto il bilancio di

competenza, prevedendo tuttavia un “potenziamento” del bilancio di cassa. Gli strumenti attraverso cui attuare questo potenziamento sono l’istituzionalizzazione del cosiddetto “cronoprogramma dei pagamenti” e gli “avvicinamenti” tra le fasi contabili sopra menzionati.

Sono misure che, in modo meno radicale rispetto alla scelta della legge del 2009, vanno nella direzione auspicata di correggere i difetti della nozione di competenza adottata finora nella pratica e di porre le basi per costruire una capacità effettiva di programmazione di cassa.

Più in dettaglio, sul versante delle spese, si prevede che, a partire dal 2019, l’obbligazione sia imputata contabilmente nell’anno in cui essa diviene esigibile (in presenza delle necessarie disponibilità finanziarie, in termini di competenza e di cassa) e non – come succede attualmente – nell’esercizio in cui l’obbligazione è stata assunta. Ciò peraltro dovrà avvenire garantendo il rispetto del piano finanziario dei pagamenti (cronoprogramma), anche mediante l’utilizzo di strumenti di flessibilità sia in fase di formazione del disegno di legge di bilancio che in quella gestionale (si veda il paragrafo 5). Il cronoprogramma si configura quale mezzo di programmazione, a disposizione del dirigente responsabile, per assicurare, sin dal momento dell’impegno, la copertura finanziaria sia in termini di competenza che di cassa e deve essere compilato per tutti i pagamenti che le amministrazioni hanno il dovere di assolvere in relazione alle obbligazioni contratte.

La costruzione del cronoprogramma risponde alla necessità, emersa nel tempo, di individuare interventi di carattere strutturale in grado di aumentare “a monte”, ovvero fin dalla fase di programmazione della spesa, il grado di coerenza tra gli stanziamenti di competenza e le previsioni di spesa per cassa, cercando dunque di ridurre la formazione di residui passivi.

Anche sul versante delle entrate si cerca di superare, tramite il cosiddetto “accertamento qualificato”, la rilevanza sinora attribuita all’aspetto giuridico della rappresentazione contabile. L’accertamento, come è noto, costituisce la fase dell’entrata tramite la quale si perfeziona un diritto di credito relativo a una riscossione da realizzare e, secondo i nuovi principi contabili, deve essere imputato contabilmente all’esercizio finanziario nel quale l’amministrazione prevede di riscuotere le entrate di qualsiasi natura, nel triennio di riferimento della previsione e riflettendo sia diritti di credito contestuali che precedenti.

9. La tesoreria dello Stato: razionalizzazione della intermediazione e maggiore trasparenza nel raccordo con il saldo del Settore statale

Una serie di norme dello schema di decreto legislativo interviene nell’ambito della progressiva eliminazione o riconduzione al regime della contabilità ordinaria delle

gestioni contabili operanti a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria, prevista dall'art. 44-ter della L. 196/2009, introdotto dall'art. 7 del D.Lgs. 90 /2016.

La tesoreria dello Stato, come è noto, è un sistema che effettua riscossioni e pagamenti per conto dell'amministrazione statale e di altre pubbliche amministrazioni. Il ruolo di tesoriere dello Stato è svolto dalla Banca d'Italia, che provvede agli incassi e ai pagamenti relativi alla gestione del bilancio statale, oltre ad altre operazioni di incasso e pagamento relative a fondi gestiti sui conti aperti presso la tesoreria statale, a operazioni che la tesoreria anticipa per conto del bilancio statale, a operazioni per la gestione della liquidità.

Prima di tutto è utile fare un quadro di cosa rappresenta oggi la tesoreria dello Stato. Escludendo le gestioni del bilancio e del debito fluttuante (necessaria, quest'ultima, per fronteggiare momentanei disavanzi di cassa connessi a disallineamenti nell'esecuzione del bilancio), la tesoreria tramite i conti correnti e le contabilità speciali (comprendenti di quelle di tesoreria unica) ha movimentato nel 2017 complessivamente risorse per oltre 1.800 miliardi di euro (oltre 500 miliardi di giacenze a fine 2017), di cui oltre 560 relativi ai "conti correnti presso la tesoreria centrale" (con circa 360 miliardi di giacenze), intorno a 900 relativi alle "contabilità speciali" (con circa 66 miliardi di giacenze) e intorno a 400 alle "contabilità speciali di tesoreria unica" (con circa 84 miliardi di giacenze) (tab. 9.1).

Dei conti correnti presso la tesoreria centrale possono essere titolari enti delle Amministrazioni pubbliche e soggetti esterni: amministrazioni e aziende autonome dello Stato, nonché enti e organismi pubblici e istituti e aziende di credito (tab. 9.2, sezione superiore). Le contabilità speciali sono conti aperti da speciali amministrazioni o da funzionari, previa autorizzazione della Direzione generale del Tesoro, presso le sezioni provinciali di tesoreria per ricevere i versamenti fatti da amministrazioni o funzionari statali, nonché da enti e organismi pubblici, per costituire le disponibilità di cui poter disporre mediante ordini di pagamento (tab. 9.2 sezione centrale)⁷. Le contabilità speciali di tesoreria unica sono conti aperti presso le sezioni provinciali di tesoreria da enti del settore pubblico che fanno parte del regime di tesoreria unica (tab. 9.2 sezione inferiore).

Secondo informazioni della Banca d'Italia, a fine 2009 la tesoreria gestiva, oltre all'operatività diretta delle amministrazioni centrali, quella di circa 4.800 funzionari delegati; circa 3.800 contabilità speciali; oltre 10.000 conti intestati alle amministrazioni

⁷ Nell'ambito delle contabilità speciali, le movimentazioni più consistenti riguardano conti cosiddetti di servizio, destinati a finalità prettamente operative, come quelle effettuate dalla struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate relative sia ai versamenti tributari e contributivi tramite delega unica sia alle relative compensazioni, o i conti INPS sui quali affluiscono i contributi sociali provenienti dalla struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate. All'interno delle contabilità speciali rientrano anche i conti di amministrazioni periferiche di vari ministeri come le prefetture, i provveditorati, i Comandi generali dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di finanza, il Comando militare territoriale, le capitanerie di porto e le sovrintendenze.

locali, all'INPS, all'Inpdap, alle Poste, alla Cassa depositi e prestiti, all'Inpdap e ad altri enti minori⁸. Questi ultimi conti nel 2012, con il passaggio alla tesoreria unica e con l'estensione a tale regime anche alle Istituzioni scolastiche (dal 1° gennaio 2013 sono oggetto di progressiva soppressione le contabilità speciali scolastiche) e ai Dipartimenti universitari, sono passati da circa 10.000 a 21.000. A fine 2013 i conti di tesoreria unica erano oltre 19.000, a fine 2014 erano circa 19.000, i conti di tesoreria centrale e le contabilità speciali aperte in tesoreria erano circa 2.500⁹. Guardando ai dati più recenti, nel 2017 il numero di soggetti che detengono fondi presso la tesoreria è rimasto sostanzialmente invariato rispetto all'anno precedente: a fine 2017 i conti di tesoreria erano circa 20.500, di cui 18.200 intestati e enti compresi nel sistema di tesoreria unica e 2.300 contabilità speciali aperte ad altre tipologie di amministrazioni¹⁰.

La numerosità e dimensione dei flussi della tesoreria e i legami con la gestione del bilancio sono connessi direttamente anche alla disciplina sulla tesoreria unica che si è andata evolvendo negli anni.

Nel 1984 è stato introdotto il regime di tesoreria unica per Regioni, Province, Comuni, ASL, altri enti pubblici territoriali che ricevevano trasferimenti dallo Stato. Nel 2009 è avvenuto il passaggio al regime di tesoreria unica mista, che consentiva a diverse categorie di enti (tra cui Regioni, Province, Comuni, ASL) di detenere le entrate proprie presso i tesorerieri bancari, con un vincolo di utilizzo prioritario di tali risorse nell'esecuzione dei pagamenti. Ciò ha comportato una forte contrazione delle movimentazioni sulle contabilità speciali di tesoreria unica. Ad aprile del 2012 è stato sospeso tale regime misto e ripristinata la tesoreria unica pura, dapprima, sino al 2014, e poi, con la legge di stabilità per il 2015, al 2017, con estensione alle Istituzioni scolastiche e ai Dipartimenti universitari dal novembre del 2012 e successivamente, dal 2015, alle Camere di commercio; infine, la legge di bilancio per il 2018 ha prorogato il termine del regime di tesoreria unica per tutti questi enti sino al 31 dicembre 2021. Ciò ha determinato un notevole incremento delle movimentazioni delle contabilità speciali di tesoreria unica dal 2012 (tab. 9.1).

Lo schema di decreto in esame integra (all'art. 6) il D.Lgs. 90/2016 e qui si ricorda in particolare una norma riguardante la ricognizione periodica delle gestioni statali presso la tesoreria dello Stato o presso il sistema bancario e postale, per l'eventuale riconduzione al bilancio. La norma in questione rafforza il processo avviato nel 2017 tramite la previsione di una procedura più dettagliata rispetto a quanto inizialmente indicato. È previsto infatti che alla RGS sia affidato il compito di effettuare, a partire dal 2019 e con cadenza triennale, una ricognizione delle gestioni operate su conti aperti presso la tesoreria dello Stato ovvero su conti correnti bancari o postali, realizzate dalle amministrazioni dello Stato, grazie alla quale individuare, con DPCM e su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze (entro il 30 giugno di ciascun anno in cui è effettuata la ricognizione), le gestioni da ricondurre alla contabilità ordinaria, con esclusione di quelle gestioni caratterizzate dalla rotatività ed espressamente autorizzate

⁸ Cfr. Banca d'Italia (2010), "Bilancio di cassa e tesoreria statale", Testimonianza del Capo del Servizio Rapporti con il Tesoro della Banca d'Italia presso il Senato della Repubblica, 15 dicembre.

⁹ Cfr. Banca d'Italia, "Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia", anni 2013-15.

¹⁰ Cfr. Banca d'Italia (2018), "Relazione sulla gestione e sulle attività della Banca d'Italia", 29 maggio.

dalla legge, nonché delle gestioni relative alla Presidenza del Consiglio, ai programmi comuni a più amministrazioni, enti, organismi e riguardanti i casi di urgenza e necessità.

Secondo il D.Lgs. 90/2016, la progressiva riduzione delle gestioni contabili a valere su contabilità speciali o conti correnti di tesoreria centrale era volta a limitare l'intermediazione della tesoreria, in parte sopprimendole in parte riconducendole al regime di contabilità ordinaria, cioè a bilancio, con contestuale versamento in entrata delle somme giacenti presso tali gestioni e nuova assegnazione di tali somme nella competenza delle inerenti imputazioni di spesa che vi hanno dato origine.

Il superamento progressivo di tali gestioni di tesoreria consente un rafforzamento della significatività e trasparenza del bilancio dello Stato, riportando nell'ambito del bilancio stesso informazioni che vengono – in tal modo – rese più facilmente analizzabili dal Parlamento e dalla collettività ai fini della decisione e del controllo sull'allocazione delle risorse indirizzate alla realizzazione delle politiche pubbliche.

Si ricorda che la presenza di numerose contabilità speciali, che in origine nascono come fenomeno straordinario, è il risultato di un insieme di circostanze, tra le quali: la possibilità di aprirle con un semplice provvedimento amministrativo (decreto del ministro competente) senza dover ricorrere a disposizioni legislative; la possibilità di far confluire stanziamenti di diversi capitoli di bilancio; la maggiore flessibilità nella gestione dei fondi, connessa alla circostanza che le somme di denaro messe a disposizione in tesoreria ai funzionari delegati possono essere impegnate per qualunque tipo di spesa senza quindi vincoli di utilizzazione *ex ante* (con giustificazione successiva in sede di rendicontazione) e di immediata imputazione della spesa al relativo capitolo di bilancio. Gli accreditamenti in contabilità speciale perdono quindi la loro individualità e si sommano alle giacenze già in essere, offrendo al funzionario delegato una massa spendibile indistinta. In tal modo alla flessibilità della gestione dei fondi si associa tuttavia un minor contenuto informativo sull'utilizzo delle risorse e un minor controllo sulla spesa in corso d'anno, che può avvenire solo *ex post* dopo la chiusura dell'esercizio finanziario. Le contabilità speciali sono assoggettate al regime delle aperture di credito che consentono ai titolari, a fronte di registrazioni annuali di spesa del bilancio, un'effettiva erogazione anche dopo alcuni anni, con uno sfasamento tra pagamento di bilancio e formazione del fabbisogno annuale di cassa del Settore statale.

L'individuazione delle gestioni da limitare o da sopprimere, secondo la procedura prevista dal D.Lgs. 90/2016, doveva avvenire tramite un DPCM, su proposta del Ministro dell'Economia e delle finanze, entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore del provvedimento stesso, e le riconduzioni al regime ordinario o le soppressioni in via definitiva entro 24 mesi. Si prevedevano diverse modalità operative: a) la riconduzione al regime di contabilità ordinaria; b) la soppressione in via definitiva; c) la chiusura dei conti correnti di tesoreria centrale inattivi da tre anni; d) la conferma dell'estinzione delle contabilità speciali inattive da almeno un anno; e) la conferma della progressiva riduzione delle disponibilità a favore delle contabilità speciali scolastiche, sino alla soppressione nel 2016; f) l'esclusione dal processo di progressiva eliminazione di precise gestioni contabili (Presidenza del Consiglio, gestioni fuori bilancio ex legge 1041/1971 o autorizzate per legge, programmi comuni a più amministrazioni, casi di urgenza e necessità); g) il divieto di apertura di nuove contabilità speciali, fatte salve le esclusioni precedenti; h) la modifica alla disciplina delle contabilità speciali per calamità naturali (con l'introduzione di limitazioni temporali, di relazioni sugli interventi da ultimare e relativo cronoprogramma, di un monitoraggio degli interventi effettuati dall'amministrazione a cui sono trasferite le risorse disponibili alla chiusura della contabilità speciale).

Sinora, in attuazione di tale disciplina sulla chiusura delle contabilità speciali, sono stati emanati un DPCM e successivi decreti ministeriali. Il DPCM (dell'8 febbraio 2017) ha individuato, per ciascun ministero, sia le gestioni da sopprimere in via definitiva, entro il 30 giugno 2017 (per un totale di 103, attribuibili per oltre l'80 per cento a tre Ministeri, dei Beni e delle attività culturali e del turismo, delle Infrastrutture e dei trasporti e dell'Economia e delle finanze), sia quelle da ricondurre al regime di contabilità ordinaria, entro il 1° gennaio 2018 (per un totale di 223, attribuibili per circa il 93 per cento a tre Ministeri, dei Beni e delle attività culturali e del turismo, delle Infrastrutture e dei trasporti e dell'Interno)¹¹. Le risorse ricondotte al bilancio dopo l'emanazione del DPCM sono state in realtà modeste a causa anche dei vari interventi, tramite decreti del Ministro dell'Economia e delle finanze, volti a posticipare la soppressione (in alcuni casi sino al 31 marzo del 2018) o la riconduzione al bilancio (in alcuni casi sino al 31 dicembre del 2018) delle gestioni inizialmente individuate. L'identificazione dei conti da eliminare (risultati inattivi da tempo o comunque relativi a misure che avevano esaurito la loro operatività) è stata il frutto di un lavoro articolato, svolto anche attraverso l'interlocuzione con le amministrazioni e i soggetti gestori¹². Al 1° giugno 2018, tutti i conti oggetto di soppressione erano stati chiusi mentre la gran parte delle riconduzioni in bilancio erano attese per fine 2018¹³.

Il D.Lgs. 90/2016, al fine di consentire un più tempestivo monitoraggio degli indicatori di finanza pubblica e una maggiore trasparenza nella gestione della stessa, disponeva anche un gruppo di interventi volti al miglioramento dell'apparato informativo disponibile, prevedendo in particolare una revisione del Conto riassuntivo del Tesoro (CRT).

Su questo aspetto, si rileva la piena corrispondenza attuativa rispetto a quanto richiesto dalle norme. In primo luogo, la pubblicazione in Gazzetta ufficiale è stata sostituita da quella sul sito del MEF e diffusa anche in formato elaborabile, a partire dal Conto relativo al mese di gennaio 2017. Ciò dovrebbe consentire una maggiore tempestività delle informazioni e, soprattutto, una migliore fruibilità delle stesse.

Inoltre, il nuovo CRT è articolato in due sezioni che riportano una serie di tavole riguardanti la gestione del bilancio statale e quella di tesoreria. Nella prima sezione si trovano tavole di sintesi sul quadro generale dei movimenti di cassa, delle partite debitorie e creditorie della tesoreria e due nuove tavole di raccordo contabile delle gestioni di bilancio e di tesoreria sia con il saldo di cassa del Settore statale (aggregato contabile che deriva dal consolidamento tra i flussi di cassa del bilancio dello Stato e quelli della gestione della tesoreria), sia con le risorse complessivamente raccolte presso il settore privato tramite emissioni di titoli di Stato e altri strumenti a breve e medio-lungo termine.

¹¹ Corte dei conti (2018), "Relazione sul rendiconto generale dello Stato", vol. I, 26 giugno.

¹² Ministero dell'Economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato (2018), "La chiusura delle gestioni di tesoreria", relazione presentata al seminario sulla riforma del bilancio dello Stato, 1° giugno.

¹³ *Ibidem*.

Nella seconda sezione del CRT si trovano invece numerose tavole di dettaglio: relativamente al bilancio sono suddivisi per categoria economica (con indicazioni anche sulle componenti più rilevanti) sia gli incassi che i pagamenti e questi ultimi sono riportati anche per missione; relativamente alla tesoreria sono elencati analiticamente i conti correnti distinguendo tra enti interni ed esterni alle Amministrazioni pubbliche, mentre le contabilità speciali e di tesoreria unica sono riportate per gruppi economici, secondo una classificazione condivisa tra il MEF e la Banca d'Italia.

Si sottolinea l'importanza, in particolare, ai fini della portata informativa e dell'organizzazione strutturata delle informazioni pubblicate, della nuova tabella di raccordo con il saldo di cassa del Settore statale (corredata da una dettagliata metodologia di costruzione) e della uscita del CRT contestualmente al Rapporto mensile sul conto consolidato di cassa del settore statale e delle amministrazioni centrali.

Per giungere al raccordo con il saldo del Settore statale (pubblicato nel Rapporto mensile appena citato), sono operate delle operazioni di rettifica e integrazione (ad esempio, relative ai proventi da privatizzazioni da destinare al fondo ammortamento dei titoli di Stato, alle erogazioni dei contributi pluriennali, alle posizioni della tesoreria sull'estero) al saldo delle gestioni di bilancio e di tesoreria; saldo quest'ultimo elaborato sia dal lato della formazione (guardando alle transazioni economiche e di natura finanziaria, convenzionalmente definite "sopra la linea") che da quello della copertura (guardando alle transazioni debitorie accese, convenzionalmente definite "sotto la linea") (tab. 9.3).

Tab. 3.1 – Stanziamenti iniziali di competenza 2018, per missione
(in milioni di euro e composizione percentuale al netto della missione “Debito pubblico”)

Missione	Legge di bilancio Competenza 2018	% degli stanziamenti totali al netto della missione “Debito pubblico”
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	118.081	21,4
Politiche previdenziali	93.554	16,9
Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	89.121	16,1
Istruzione scolastica	46.313	8,4
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.980	6,1
L'Italia in Europa e nel mondo	25.878	4,7
Competitività e sviluppo delle imprese	24.606	4,5
Difesa e sicurezza del territorio	20.446	3,7
Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	13.322	2,4
Fondi da ripartire	11.309	2,0
Ordine pubblico e sicurezza	10.758	1,9
Politiche per il lavoro	10.737	1,9
Giustizia	8.467	1,5
Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.231	1,5
Infrastrutture pubbliche e logistica	5.931	1,1
Soccorso civile	5.798	1,0
Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.903	0,9
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.658	0,7
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.204	0,6
Ricerca e innovazione	2.978	0,5
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.278	0,4
Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri	2.238	0,4
Tutela della salute	2.110	0,4
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.205	0,2
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	805	0,1
Giovani e sport	802	0,1
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	573	0,1
Comunicazioni	559	0,1
Casa e assetto urbanistico	323	0,1
Commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo	255	0,0
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	200	0,0
Turismo	47	0,0
Regolazione dei mercati	16	0,0
Totale al netto della missione “Debito pubblico”	552.683	100
<i>Debito pubblico</i>	<i>299.687</i>	
Totale complessivo	852.370	

Fonte: elaborazioni su dati del bilancio dello Stato 2018.

Tab. 3.2 – Stato di previsione del Ministero dell’Istruzione, dell’università e della ricerca: previsioni definitive di competenza (milioni di euro)

Missioni	Centri di responsabilità				Totale complessivo
	Dip. per il sist. educ. di istruz. e di formazione	Dip. per la formaz. super. e per la ricerca	Dip. per la progr. e la gest. delle ris. umane, finanz. e strum.	Gabinetto e uff. di diretta collab. all’op. del Ministro	
Programmi					
<i>Azioni</i>					
Istruzione scolastica	1.273		45.627		46.900
Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio	231				231
<i>Cooperazione in materia culturale</i>	2				2
<i>Lotta alla dispersione scol., orient., prev. del disagio giovanile e lotta ai fenom. di tossicodip.</i>	6				6
<i>Promozione e sostegno a iniziative di educazione, inclusa la tutela delle minoranze ling.</i>	123				123
<i>Sostegno alle famiglie per il diritto allo studio</i>	84				84
<i>Spese di personale per il programma</i>	13				13
<i>Valorizzazione e promozione delle eccellenze</i>	3				3
Istituzioni scolastiche non statali	585				585
<i>Trasferimenti e contributi per le scuole non statali</i>	585				585
Istruzione del primo ciclo			29.487		29.487
<i>Continuità del servizio scolastico</i>			671		671
<i>Funzionamento degli istituti scolastici statali del primo ciclo</i>			638		638
<i>Interventi di integraz. scol. degli stud. con bisogni educ. speciali incluse le spese del pers. (docenti di sost.)</i>			3.536		3.536
<i>Miglioramento dell’offerta formativa</i>			908		908
<i>Spese di personale per il programma (dirigenti scolastici e personale ATA)</i>			4.302		4.302
<i>Spese di personale per il programma (docenti)</i>			19.432		19.432
Istruzione del secondo ciclo			15.214		15.214
<i>Continuità del servizio scolastico</i>			217		217
<i>Funzionamento degli istituti scolastici statali del secondo ciclo</i>			306		306
<i>Interventi di integraz. scol. degli stud. con bisogni educ. speciali incluse le spese del pers. (docenti di sost.)</i>			1.287		1.287
<i>Miglioramento dell’offerta formativa</i>			715		715
<i>Spese di personale per il programma (dirigenti scolastici e personale ATA)</i>			2.136		2.136
<i>Spese di personale per il programma (docenti)</i>			10.554		10.554
Istruz. post-secondaria, degli adulti e livelli essenziali per l’istruz. e formaz. professionale	14				14
<i>Contributi agli Ist. Tec. Superiori e ai percorsi Istruzione e Formazione Tecnica Superiore</i>	13				13
<i>Spese di personale per il programma</i>	0				0
Programmazione e coordinamento dell’istruzione scolastica			754		754
<i>Interventi per la sicurezza nelle scuole statali e per l’edilizia scolastica</i>			493		493
<i>Spese di personale per il programma</i>			3		3
<i>Supporto alla programmazione e al coordinamento dell’istruzione scolastica</i>			223		223
<i>Supporto all’innovazione dell’istruzione scolastica</i>			34		34
Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione			171		171
<i>Organizz. dei servizi sul territorio, coord. e vigilanza sulle attività degli ist. scol. statali</i>			23		23
<i>Spese di personale per il programma</i>			148		148
Reclutamento e aggiornamento dei dirigi. scol. e del personale scolastico per l’istruzione	443				443
<i>Reclutamento e aggiornam. dei dirigi. scol. e del pers. scol. per l’istruzione del primo ciclo</i>	293				293
<i>Reclutamento e aggiornam. dei dirigi. scol. e del pers. scol. per l’istruz. del secondo ciclo</i>	150				150
Istruzione universitaria e formazione post-universitaria			7.924		7.924
Diritto allo studio nell’istruzione universitaria			300		300
<i>Ammortamento mutui per alloggi e residenze universitarie</i>			2		2
<i>Cooperaz. e promozione di iniziative di collab. internaz. nel settore della formaz. super.</i>			4		4
<i>Promozione di attività culturali, sportive e ricreative presso università e collegi univ.</i>			22		22
<i>Realizzazione o ristrutturazione di alloggi per studenti universitari</i>			32		32
<i>Sostegno agli studenti tramite borse di studio e prestiti d’onore</i>			237		237
<i>Spese di personale per il programma</i>			3		3
Istituzioni dell’Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica			458		458
<i>Continuità del servizio di istruzione e di formazione post-universitaria</i>			3		3
<i>Interventi di edilizia e acquisizione di attrezzature per gli istituti di alta cultura</i>			4		4
<i>Miglioramento dell’offerta universitaria e formativa</i>			22		22
<i>Spese di personale per il programma</i>			1		1
<i>Spese di personale per il programma (docenti)</i>			341		341
<i>Spese di personale per il programma (personale amministrativo)</i>			57		57
<i>Supporto alla programm. degli istituti di alta formazione artistica, musicale e coreutica</i>			31		31
Sistema universitario e formazione post-universitaria			7.166		7.166
<i>Ammortamento mutui per edilizia universitaria</i>			28		28
<i>Contributi a favore delle università non statali</i>			69		69
<i>Finanziamento delle università statali</i>			7.046		7.046
<i>Interventi di edilizia universitaria</i>			12		12
<i>Spese di personale per il programma</i>			3		3
<i>Supporto alla programmazione e valutazione del sistema universitario</i>			8		8
Ricerca e innovazione			2.418		2.418
Ricerca scientifica e tecnologica di base e applicata			2.418		2.418
<i>Attività di ricerca e valutazione del sistema scolastico</i>			9		9
<i>Contributi alle attività di ricerca degli enti pubblici e privati</i>			1.709		1.709
<i>Coordinamento e sostegno della ricerca in ambito internazionale</i>			9		9
<i>Interventi di sostegno alla ricerca pubblica</i>			159		159
<i>Interventi integrati di ricerca e sviluppo</i>			340		340
<i>Partecipaz. dell’Italia agli organismi internaz. correlati alla ricerca che discend. da obblighi gov.</i>			187		187
<i>Spese di personale per il programma</i>			5		5
Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche			88	12	100
Indirizzo politico				12	12
<i>Indirizzo politico-amministrativo</i>				11	11
<i>Ministro e Sottosegretari di Stato</i>				1	1
<i>Valutazione e controllo strategico (OIV)</i>				1	1
Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza			88		88
<i>Gestione comune dei beni e servizi</i>			60		60
<i>Gestione del personale</i>			13		13
<i>Spese di personale per il programma</i>			15		15
Totale complessivo	1.273	10.342	45.715	12	57.341

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell’Economia e delle finanze, RGS (2018), Rendiconto generale dello Stato 2017, Conto del bilancio, 22 maggio.

Tab. 4.1 – Prospetto riepilogativo delle variazioni operate in bilancio per missioni, programmi e azioni

MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
(In Euro) 020/606/41

Unità di Voto	Missione Programma Azione	Previsioni secondo la legge di Bilancio 2017	Previsioni assestate 2017		Progetto legge di bilancio a legislazione vigente	Rimodulazioni compensative di spese per fattori legislativi e adeg. al piano finan. del pagam. (art. 23, c. 3, lett.a; art. 30, c. 1)	Raffinanziamenti, Definanziamenti e Riprogrammazioni delle dotazioni finanziarie previste a leg. vigente (art. 23, c. 3, lett.b)	Disegno di Legge di Bilancio Sezione II	Effetti finanziari Disegno di Legge di Bilancio Sezione I	Disegno di Legge di Bilancio Integrato (Sez. I + Sez II)		
9	Infrastrutture pubbliche e logistica (14)	580.000.000	433.284.093	RS	201.400.000					201.400.000		
		250.000.000	250.000.000	CP	1.140.000.000	-740.000.000	<<	400.000.000	-94.100.000	305.900.000		
		530.000.000	530.000.000	CS	1.140.000.000	-740.000.000	<<	400.000.000	-94.100.000	305.900.000		
				CP	2019	1.000.200.000	-350.200.000	-25.000.000	625.000.000	<<	625.000.000	
				CS	2019	1.000.200.000	-350.200.000	-25.000.000	625.000.000	<<	625.000.000	
				CP	2020	431.000.000	1.090.200.000	975.000.000	2.496.200.000	<<	2.496.200.000	
			CS	2020	431.000.000	1.090.200.000	975.000.000	2.496.200.000	<<	2.496.200.000		
	9.1	Opere pubbliche e Infrastrutture (14.8)	580.000.000	433.284.093	RS	201.400.000					201.400.000	
			250.000.000	250.000.000	CP	1.140.000.000	-740.000.000	<<	400.000.000	-94.100.000	305.900.000	
			530.000.000	530.000.000	CS	1.140.000.000	-740.000.000	<<	400.000.000	-94.100.000	305.900.000	
					CP	2019	1.000.200.000	-350.200.000	-25.000.000	625.000.000	<<	625.000.000
					CS	2019	1.000.200.000	-350.200.000	-25.000.000	625.000.000	<<	625.000.000
				CP	2020	431.000.000	1.090.200.000	975.000.000	2.496.200.000	<<	2.496.200.000	
		CS	2020	431.000.000	1.090.200.000	975.000.000	2.496.200.000	<<	2.496.200.000			
	Sostegno alle Regioni per la realizzazione di opere per l'edilizia sanitaria	580.000.000	433.284.093	RS	201.400.000					201.400.000		
		250.000.000	250.000.000	CP	1.140.000.000	-740.000.000	<<	400.000.000	-94.100.000	305.900.000		
		530.000.000	530.000.000	CS	1.140.000.000	-740.000.000	<<	400.000.000	-94.100.000	305.900.000		
				CP	2019	1.000.200.000	-350.200.000	-25.000.000	625.000.000	<<	625.000.000	
				CS	2019	1.000.200.000	-350.200.000	-25.000.000	625.000.000	<<	625.000.000	
				CP	2020	431.000.000	1.090.200.000	975.000.000	2.496.200.000	<<	2.496.200.000	
		CS	2020	431.000.000	1.090.200.000	975.000.000	2.496.200.000	<<	2.496.200.000			

Fonte: Bilancio dello Stato (AS 2960).

Tab. 5 1 – Passaggio dagli stanziamenti iniziali alle previsioni assestate 2018, per missione
(milioni di euro)

		Previsioni assestate per Missioni (Milioni di euro)								Tabella 10
COD MISSIONE	DESCRIZIONE MISSIONE	Variazioni per			Previsioni Assestate CP	Variazioni per			Previsioni Assestate CS	
		Previsioni iniziali competenza	Atti amministrativi CP	Proposte assestamento CP		Previsioni iniziali cassa	Atti amministrativi CS	Proposte assestamento CS		
001	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri	2.238	0	41	2.279	2.238	0	41	2.279	
002	Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	573	8	0	581	572	10	0	582	
003	Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	118.081	631	-858	117.854	122.351	1.146	-1.559	121.938	
004	L'Italia in Europa e nel mondo	25.878	303	-900	25.280	25.956	317	-920	25.353	
005	Difesa e sicurezza del territorio	20.446	329	39	20.814	20.675	315	43	21.033	
006	Giustizia	8.467	230	39	8.736	8.734	262	25	9.021	
007	Ordine pubblico e sicurezza	10.758	386	75	11.219	10.764	408	191	11.363	
008	Soccorso civile	5.798	187	409	6.393	5.869	515	407	6.791	
009	Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	805	32	2	839	931	92	1	1.024	
010	Energia e diversificazione delle fonti energetiche	200	130	1	331	201	221	2	424	
011	Competitività e sviluppo delle imprese	24.606	91	163	24.860	25.536	79	162	25.777	
012	Regolazione dei mercati	16	0	0	17	29	1	0	30	
013	Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	13.322	67	2	13.391	13.970	376	-1	14.345	
014	Infrastrutture pubbliche e logistica	5.931	88	-3	6.016	5.881	53	-3	5.931	
015	Comunicazioni	559	27	2	588	620	81	2	703	
016	Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo	255	2	0	257	336	2	1	339	
017	Ricerca e innovazione	2.978	49	1	3.027	3.127	178	0	3.305	
018	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1.205	33	-2	1.236	1.622	42	-1	1.662	
019	Casa e assetto urbanistico	323	7	0	330	336	42	4	383	
020	Tutela della salute	2.110	123	2	2.234	2.122	122	902	3.146	
021	Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistiche	2.278	24	46	2.348	2.577	23	60	2.661	
022	Istruzione scolastica	46.313	4	294	46.611	46.442	1	630	47.073	
023	Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	8.231	14	0	8.245	8.281	14	60	8.355	
024	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	33.980	6	0	33.987	34.090	352	1	34.444	
025	Politiche previdenziali	93.554	333	-1.016	92.871	92.254	333	-1.016	91.571	
026	Politiche per il lavoro	10.737	64	-184	10.618	13.196	49	-184	13.062	
027	Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.658	39	-32	3.666	3.730	223	-33	3.920	
028	Sviluppo e riequilibrio territoriale	4.903	222	0	5.125	2.890	222	0	3.112	
029	Politiche economico-finanziarie e di bilancio	89.121	147	-957	88.312	92.036	-90	67	92.014	
030	Giovani e sport	802	0	9	810	812	14	9	834	
031	Turismo	47	0	0	47	61	0	-9	52	
032	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	3.204	151	1.104	4.459	3.285	243	1.101	4.628	
033	Fondi da ripartire	11.309	-2.381	426	9.354	18.978	-4.301	124	14.801	
034	Debito pubblico	299.687	194	-6.021	293.860	298.817	194	-4.781	294.230	
	Totale	852.370	1.543	-7.320	846.592	869.319	1.543	-4.679	866.183	

Fonte: Relazione illustrativa al disegno di legge di assestamento 2018.

Tab. 5.2 – Dettaglio delle variazioni 2018 determinate dagli atti amministrativi inclusi in assestamento, per categoria economica
(milioni di euro)

Tabella 2										
BILANCIO DELLO STATO: VARIAZIONI PER ATTO AMMINISTRATIVO (valori in milioni di euro)										
CATEGORIA	RIASSEGNAZIONI		PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI		VARIAZIONI COMPENSATIVE		RIPARTO FONDI		TOTALE	
	CP	CS	CP	CS	CP	CS	CP	CS	CP	CS
TITOLO I - ENTRATE TRIBUTARIE										
Imposte sul patrimonio e sul reddito	0	0	-11	-11	0	0	-58	-58	-69	-69
Tasse ed imposte sugli affari	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Monopoli	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Lotto, lotterie ed altre attivita' di gioco	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE TITOLO I	0	0	-11	-11	0	0	-58	-58	-69	-69
TITOLO II - ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Proventi speciali	3	3	0	0	0	0	0	0	3	3
Proventi di servizi pubblici minori	38	38	0	0	0	0	0	0	38	38
Proventi dei beni dello Stato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prodotti netti di aziende autonome ed interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ricuperi, rimborsi e contributi	169	169	1	1	0	0	0	0	170	170
Partite che si compensano nella spesa	6	6	0	0	0	0	0	0	6	6
TOTALE TITOLO II	216	216	1	1	0	0	0	0	217	217
TITOLO III - ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vendita di beni ed affrancazione di canoni	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ammortamento di beni patrimoniali	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del tesoro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE TITOLO III	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE ENTRATE FINALI	216	216	-9	-9	0	0	-58	-58	148	148
TITOLO I - SPESE CORRENTI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Redditi lavoro dipendente	1.076	1.076	0	0	5	956	127	314	1.207	2.346
Consumi intermedi	121	121	0	0	-8	83	678	759	791	962
IRAP	72	72	0	0	6	7	13	14	91	92
Trasferimenti correnti ad Amm.ni Pubbliche	46	46	33	33	2	-70	1.040	1.844	1.121	1.853
Trasferimenti correnti a famiglie e ISP	2	2	0	0	0	-48	126	531	128	486
Trasferimenti correnti a imprese	0	0	39	39	0	-1	73	1.064	112	1.103
Trasferimenti correnti a estero	0	0	0	0	3	-18	246	271	250	253
Risorse proprie Ue	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Interessi passivi e redditi da capitale	0	0	0	0	0	-999	4	4	4	-995
Poste correttive e compensative	0	0	1	1	-5	16	27	27	23	44
Ammortamenti	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Altre uscite correnti	24	24	-87	-87	-8	94	-2.451	-5.431	-2.523	-5.401
TOTALE TITOLO I	1.340	1.340	-15	-15	-5	21	-116	-603	1.204	743
TITOLO II - SPESE IN CONTO CAPITALE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Investimenti fissi lordi	25	25	0	0	9	-49	84	157	119	134
Contributi agli investimenti ad Amministrazioni Pubbliche	1	1	4	4	0	43	357	490	362	539
Contributi agli investimenti ad imprese	28	28	5	5	0	66	123	123	156	222
Contributi agli investimenti a famiglie e ISP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Contributi agli investimenti a estero	0	0	0	0	0	12	0	0	0	12
Altri trasferimenti in conto capitale	13	13	-1	-1	-4	-10	-506	-236	-498	-234
Acquisizioni di attivita' finanziarie	6	6	0	0	0	-83	0	10	6	-67
TOTALE TITOLO II	73	73	8	8	5	-21	59	545	145	605
TOTALE SPESE FINALI	1.413	1.413	-7	-7	0	0	-58	-58	1.348	1.348
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-1.197	-1.197	-3	-3	0	0	0	0	-1.200	-1.200
EFFETTI NON COMPENSATI NEL SALDO NETTO DA FINANZIARE	CP	CS	CP	CS	CP	CS	CP	CS	CP	CS
Riassegnazioni di entrate 2016 (successive al 31 ottobre 2016)	1.197	1.197								
Provvedimenti legislativi*			3	3						
EFFETTI SALDO NETTO DA FINANZIARE	1.197	1.197	3	3	0	0	0	0	0	0

*La mancata compensazione per complessivi 3 milioni deriva dai decreti n. 15948, 32039 e 35662, disposti rispettivamente in applicazione delle leggi n.213/2017, n. 4/2018 e n.226/2017 e per i quali è stata utilizzata la facoltà prevista dall'articolo 18, comma 3 legge n.196/2009

Fonte: Relazione illustrativa al disegno di legge di assestamento 2018.

Tab. 5.3 – Passaggio dagli stanziamenti iniziali stanziamenti definitivi 2016, per missione
(milioni di euro)

Missione	competenza									residui			nuova form. CP 2016 (rimasto da pagare)	residui totali al 31/12 (nuova formazione inclusa)
	stanzi. iniziali	variazioni atti amm. in assestato	variazioni assestam.	stanzi. assestati	variazioni atti amm. dopo assestato	totale variazioni atti amm.	stanzi. definitivi	impegni	pagamenti	Consistenza al 31/12	Impegni (Include res. di lettera F)	pagamenti		
Organi costituzionali	2.702,6	0,1	-8,1	2.694,5	9,5	9,5	2.714,1	2.713,5	2.704,5	108,2	108,2	66,7	9,1	50,5
Amm. Gen. e supporto alla rapp. Gen. di Governo	559,0	10,2	14	570,7	73,3	83,6	644,0	629,9	598,8	6,4	14,9	14,2	31,2	31,9
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	109.610,2	330,7	3.242,0	113.385,9	1303,2	1633,9	114.689,1	114.403,0	114.141,5	40.886,0	40.695,1	11672,9	2.461,5	41483,6
L'Italia in Europa e nel mondo	26.289,4	102,1	-205,5	26.210,0	590,5	722,6	26.806,4	23.603,2	23.503,2	219,1	206,8	10,9	100,0	16,9
Difesa e sicurezza del territorio	19.941,3	383,4	-210	20.303,6	1199,9	1523,3	21443,6	20.801,7	19.423,2	2.146,4	2.084,5	1370,2	1378,5	2.092,8
Giustizia	7.788,7	10,8	-14	7.988,1	295,0	475,8	8.263,1	8.113,9	7.365,9	1199,1	981,9	614,0	748,0	116,0
Ordine pubblico e sicurezza	10.538,6	31,8	73,9	10.630,2	443,5	761,2	11373,7	11230,9	10.644,3	806,3	785,4	543,9	586,6	828,1
Soccorso civile	3.992,7	18,8	119	4.023,3	523,1	541,9	4.546,4	4.472,2	4.028,5	273,9	265,9	233,7	443,7	475,9
Agricoltura, politiche agro alimentari e pesca	818,2	28,2	16	848,1	125,7	154,0	973,8	961,1	697,2	295,5	285,5	17,9	264,0	361,5
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	240,9	0,6	-0,0	241,4	370,1	370,7	611,5	558,9	207,3	665,2	592,2	358,0	351,6	588,8
Competitività e sviluppo delle imprese	17.783,0	1022,0	0,7	18.805,7	1674,3	2.696,2	20.480,0	20.394,1	17.745,5	1873,8	1854,3	910,4	2.648,6	3.592,4
Regolazione dei mercati	118	23,4	-0,1	35,1	6,7	30,1	418	413	17,6	30,9	29,7	11,5	23,7	41,9
Diritto alla mobilità	10.999,5	112,3	-45,1	11.066,8	592,7	705,1	11699,6	11635,2	9.062,2	4.923,6	4.726,6	2.592,2	2.572,9	4.707,3
Infrastrutture pubbliche e logistica	5.704,1	166,2	-2,3	5.868,1	-24,2	112,0	5.843,9	5.766,4	2.021,0	4.620,1	4.423,2	1719,6	3.745,4	6.449,0
Comunicazioni	603,4	6,8	-0,1	610,2	83,9	90,7	694,0	689,1	568,4	402,0	356,5	207,8	107,7	269,4
Commercio internaz. e intern. zone del sistema prod.	218,7	11	-0,0	219,7	-7,4	-6,3	212,3	211,7	170,9	84,7	84,6	35,5	40,8	89,9
Ricerca e innovazione	2.687,4	73,5	-0,7	2.760,1	196,8	270,3	2.957,0	2.943,4	2.519,1	1479,1	1008,5	528,6	424,3	904,2
Svil. sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	907,4	58,6	0,0	965,9	579,1	637,7	1545,1	1504,7	690,0	1335,7	1327,2	874,6	814,8	1267,4
Casa e assetto urbanistico	2.166,7	71,3	0,0	2.238,1	45,9	117,2	2.284,0	2.285,5	118,7	1070,1	1063,9	647,1	1.166,8	1.583,6
Tutela della salute	925,8	7,7	0,5	934,0	647,0	654,7	1581,0	1551,4	1078,7	537,5	467,2	280,1	472,8	659,8
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesagg.	1867,2	30,3	-6,7	1890,8	189,1	219,4	2.080,0	2.066,1	1497,4	243,4	229,4	112,3	568,7	616,8
Istruzione scolastica	44.799,1	447,7	-5,4	45.241,3	280,9	728,6	45.522,3	44.678,1	43.777,7	1424,5	1339,2	905,0	900,4	1334,6
Istruzione universitaria	7.851,4	10,3	0,5	7.862,2	5,3	15,7	7.867,6	7.858,0	7.210,2	470,3	468,5	284,2	647,8	832,1
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	35.321,7	15	-48,3	35.274,8	-35,6	-34,1	35.239,3	35.052,9	32.812,5	1803,4	1776,1	1476,1	2.240,4	2.540,4
Politiche previdenziali	91403,1	113,3	-4.117,9	87.408,5	-485,4	-372,1	86.923,2	86.767,9	72.357,9	15.009,5	14.681,2	4.370,5	14.009,9	24.720,6
Politiche per il lavoro	9.976,0	78,4	4.087,2	14.141,6	960,6	1039,0	15.102,2	15.039,8	12.398,3	5.154,8	5.086,7	1343,5	2.641,5	6.384,7
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	2.406,0	60,5	-6,5	2.451,0	845,3	905,8	3.296,2	3.283,3	2.354,8	178,2	162,3	108,7	928,5	962,1
Sviluppo e riequilibrio territoriale	2.833,0	-100,0	-	2.733,0	-16,0	-16,0	2.717,0	2.717,0	767,4	1.370,8	1.527,3	353,8	1949,6	1.123,1
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	89.907,7	13,6	-1824,9	88.216,4	-648,3	-514,8	87.568,0	84.503,1	74.102,6	7.034,9	5.909,6	4.698,4	10.400,5	11611,6
Giovani e sport	641,4	50,0	-	691,4	9,1	59,1	700,4	697,1	684,3	54,0	54,0	35,3	12,8	31,5
Turismo	415	0,0	4,5	45,9	0,3	0,4	46,3	45,6	23,2	156,0	100,0	35,0	22,4	117,3
Servizi istituzionali e generali delle amm. pubbliche	1498,3	72,3	7,5	1578,0	257,4	329,7	1835,4	1766,8	1392,8	310,1	299,7	246,4	447,7	500,9
Fondi da ripartire	9.719,7	-1382,9	1022,0	9.358,8	-5.222,9	-6.605,7	4.186,0	2.567,2	256,2	1168,1	173,3	89,8	2.311,5	2.395,0
Debito pubblico	301354,5	818	-7.768,4	293.667,9	3.197,7	3.279,4	296.865,6	296.868,1	266.327,6	3.412,8	3.412,7	3.407,0	540,6	546,3
Totale	824.312,8	2.542,3	-5.607,7	821.247,4	8.016,2	10.558,6	829.263,6	788.423,1	721.996,0	113.031,1	108.612,0	40.615,9	66.427,1	134.423,2

Fonte: Relazione illustrativa completa al Conto del bilancio 2016.

Tab. 5.3 – (segue) Dettaglio degli atti amministrativi inclusi in assestamento
(milioni di euro)

Missione	variazione atti amministrativi inclusi				variazione compensativa	totale inclusi
	nuove leggi di spesa	reiscrizione residui	riassegnazione delle entrate	riparto fondi		
Organi costituzionali	-	-	-	0,1	-	0,1
Amm. Gen. e supporto alla rapp. Gen. di Governo	-	-	6,2	3,5	0,6	10,2
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	-	36,5	155,5	138,5	0,3	330,7
L'Italia in Europa e nel mondo	-1,2	3,6	107,1	25,8	-3,2	132,1
Difesa e sicurezza del territorio	14,1	90,2	147,1	30,4	101,6	383,4
Giustizia	1,3	1,6	159,8	17,1	1,0	180,8
Ordine pubblico e sicurezza	0,4	21,0	245,7	47,8	2,9	317,8
Soccorso civile	-	1,7	15,4	0,6	1,0	18,8
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	0,5	21,9	5,5	0,4	-	28,2
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	-	0,0	0,5	0,0	0,1	0,6
Competitività e sviluppo delle imprese	600,0	20,1	365,0	36,8	-	1.022,0
Regolazione dei mercati	-	0,7	22,7	0,0	-	23,4
Diritto alla mobilità	-	108,7	2,9	0,8	-	112,3
Infrastrutture pubbliche e logistica	-	158,0	7,7	0,5	0,0	166,2
Comunicazioni	3,1	0,8	2,5	0,3	0,1	6,8
Commercio internaz. e intern. zione del sistema produttivo	-	-	0,4	0,7	-	1,1
Ricerca e innovazione	2,1	71,7	0,5	-0,9	0,1	73,5
Svil. stenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	12,3	41,1	4,9	0,3	0,0	58,6
Casa e assetto urbanistico	-	21,3	50,0	0,0	-	71,3
Tutela della salute	-	1,8	4,1	1,1	0,6	7,7
Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesag.	-	2,3	24,6	0,8	2,5	30,3
Istruzione scolastica	-	0,0	447,4	0,3	-	447,7
Istruzione universitaria	-2,0	-	6,3	0,0	6,0	10,3
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	-	0,4	0,8	0,3	-	1,5
Politiche previdenziali	-	113,2	0,0	0,1	-	113,3
Politiche per il lavoro	-4,3	0,4	81,9	0,4	0,0	78,4
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	-	1,7	8,3	50,0	0,5	60,5
Sviluppo e riequilibrio territoriale	-100,0	-	-	-	-	-100,0
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	69,3	37,4	20,0	6,8	-	133,6
Giovani e sport	50,0	-	-	-	-	50,0
Turismo	-	-	-	0,0	-	0,0
Servizi istituzionali e generali delle amm. pubbliche	0,0	0,6	19,0	45,5	7,1	72,3
Fondi da ripartire	-151,5	-756,6	54,2	-407,9	-121,1	-1.382,9
Debito pubblico	-	-	81,8	-	-	81,8
Totale	494,2	-	2.048,2	-	-	2.542,3

Fonte: Relazione illustrativa completa al Conto del bilancio 2016.

Tab. 5.3 – (segue) Dettaglio degli atti amministrativi esclusi dall'assestamento
(milioni di euro)

Missione	variazione atti amministrativi esclusi					totale esclusi	Totale variazioni atti amministrativi
	nuove leggi di spesa	reiscrizione residui	riassegnazione delle entrate	riparto fondi	variazione compensativa		
Organi costituzionali	10,0	0,0	8,9	0,6	- 0,0	19,5	19,6
Amm. Gen. e supporto alla rapp. Gen. di Governo	5,6	-	33,7	33,1	0,9	73,3	83,6
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	- 733,7	631,1	1.666,0	239,2	- 499,4	1.303,2	1.633,9
L'Italia in Europa e nel mondo	130,6	6,4	252,7	203,7	- 3,0	590,5	722,6
Difesa e sicurezza del territorio	234,8	150,4	309,0	315,3	130,4	1.139,9	1.523,3
Giustizia	1,0	55,4	91,6	137,4	9,7	295,0	475,8
Ordine pubblico e sicurezza	- 7,3	62,7	269,3	130,6	- 11,7	443,5	761,2
Soccorso civile	209,5	5,3	283,5	17,9	6,9	523,1	541,9
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	50,8	33,6	16,4	20,7	4,1	125,7	154,0
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	- 13,0	31,0	347,9	3,8	0,4	370,1	370,7
Competitività e sviluppo delle imprese	799,3	295,6	319,2	247,8	12,4	1.674,3	2.696,2
Regolazione dei mercati	- 1,5	0,6	2,3	0,7	4,5	6,7	30,1
Diritto alla mobilità	239,3	274,2	23,7	26,8	28,8	592,7	705,1
Infrastrutture pubbliche e logistica	- 345,1	169,4	7,7	170,0	- 26,1	- 24,2	142,0
Comunicazioni	-	67,9	5,5	8,7	1,7	83,9	90,7
Commercio internaz. e intern. zione del sistema produttivo	- 14,0	5,0	0,8	0,8	- 0,1	- 7,4	- 6,3
Ricerca e innovazione	- 3,1	189,3	1,3	9,3	0,0	196,8	270,3
Svil. sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	74,5	67,0	241,5	195,9	0,3	579,1	637,7
Casa e assetto urbanistico	- 6,7	32,5	20,0	0,1	-	45,9	117,2
Tutela della salute	0,1	6,9	19,1	119,0	502,1	647,0	654,7
Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesag.	25,1	6,0	65,6	58,8	33,6	189,1	219,4
Istruzione scolastica	- 0,4	2,4	53,1	218,1	7,7	280,9	728,6
Istruzione universitaria	- 1,8	-	0,2	5,8	1,2	5,3	15,7
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	- 217,9	3,0	133,3	46,0	- 0,0	- 35,6	- 34,1
Politiche previdenziali	- 495,7	10,6	0,2	0,0	- 0,6	- 485,4	- 372,1
Politiche per il lavoro	931,7	2,8	24,3	1,7	0,2	960,6	1.039,0
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	703,4	1,6	121,3	7,1	11,9	845,3	905,8
Sviluppo e riequilibrio territoriale	- 24,0	8,0	-	-	-	- 16,0	- 116,0
Politiche economico-finanziarie e di bilancio	- 1.596,3	12,7	789,7	93,0	52,6	- 648,3	- 514,8
Giovani e sport	-	-	8,2	0,9	-	9,1	59,1
Turismo	- 1,0	-	0,3	0,1	0,9	0,3	0,4
Servizi istituzionali e generali delle amm. pubbliche	2,5	5,6	135,3	104,0	10,0	257,4	329,7
Fondi da ripartire	- 629,9	- 2.137,1	240,1	- 2.416,9	- 279,1	- 5.222,9	- 6.605,7
Debito pubblico	- 100,0	-	3.297,7	-	-	3.197,7	3.279,4
0,0	- 773,3	-	8.789,5	- 0,0	- 0,0	8.016,2	10.558,6

Fonte: Relazione illustrativa completa al Conto del bilancio 2016.

Tab. 9.1 – Gestione della tesoreria dello Stato: partite debitorie - movimentazioni e giacenze (1)
(milioni di euro)

Movimentazioni	2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009	
	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti
Conti correnti presso la tesoreria centrale	393.225	378.848	482.455	405.215	491.017	442.339	505.561	437.539	502.134	511.054	544.670	565.060	603.630	545.734	766.265	790.116
Contabilità speciali	717.872	712.358	758.338	760.798	772.690	786.533	696.695	704.550	751.346	749.441	807.999	811.258	878.478	873.341	775.046	768.486
Contabilità speciali di tesoreria unica	388.896	394.524	398.814	388.069	458.409	457.143	467.041	468.437	467.093	468.493	489.379	481.699	462.533	472.791	192.035	188.872
Totale	1.499.992	1.485.730	1.639.607	1.554.081	1.722.117	1.686.015	1.669.296	1.610.526	1.720.573	1.728.989	1.842.048	1.858.016	1.944.641	1.891.866	1.733.347	1.747.474
	2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016		2017	
	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti	Incassi	Pagamenti
Conti correnti presso la tesoreria centrale	554.553	588.346	597.085	601.873	870.251	859.040	514.872	545.126	481.751	468.917	484.340	466.312	419.043	428.765	567.427	562.397
Contabilità speciali	791.935	778.562	665.975	669.593	606.224	599.755	735.749	740.947	840.236	831.220	913.709	901.550	883.672	886.282	889.216	894.880
Contabilità speciali di tesoreria unica	173.140	175.391	301.668	291.494	540.764	535.739	480.650	477.495	369.138	368.524	380.934	375.329	401.326	394.618	400.745	389.714
Totale	1.519.627	1.542.300	1.564.727	1.562.960	2.017.239	1.994.534	1.731.270	1.763.569	1.691.125	1.668.661	1.778.983	1.743.191	1.704.041	1.709.666	1.857.389	1.846.991
Giacenze (consistenze di debiti al 31 dicembre)	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Conti correnti presso la tesoreria centrale	144.091	221.331	270.010	338.032	329.111	308.722	366.618	342.767	308.973	304.185	315.396	285.141	297.975	316.003	306.280	358.706
Contabilità speciali	55.327	52.860	39.068	32.039	33.947	30.688	35.824	42.394	55.766	52.149	58.618	53.419	62.446	74.604	71.994	66.331
Contabilità speciali di tesoreria unica	34.820	45.571	46.787	44.564	43.161	50.842	40.584	43.738	41.487	51.660	56.686	59.841	60.443	66.048	72.756	83.788
Totale	234.238	319.763	355.865	414.635	406.219	390.251	443.026	428.899	406.226	407.993	430.699	398.400	420.865	456.656	451.030	508.824

Fonte: per gli anni 2002-2016, Annuario statistico della Ragioneria generale dello Stato 2017; per il 2017, Conto riassuntivo del Tesoro.

(1) Eventuali mancate quadrature sono dovute all'arrotondamento delle cifre decimali.

Tab. 9.2 – Gestione della tesoreria dello Stato: partite debitorie; movimentazioni
(milioni di euro)

	2017	
	Incassi	Pagamenti
Conti correnti presso la Tesoreria centrale	567.427	562.397
INPS	194.232	197.568
INAIL	9.153	7.400
Conto ass. postali (DL 269-03)	64.717	64.895
Cassa Depositi e prestiti gestione separata	57.724	56.814
Poste italiane servizio bancoposta	49.973	50.904
Regioni IRAP	21.633	21.154
Regioni addizionale Irpef	11.602	11.626
CEE risorse proprie	16.587	16.419
Regioni risorse CEE cofinanziamento nazionale	1.977	2.545
MEF Gestione risorse comunitarie (DPR 532 1973)	14.024	14.024
MEF Fondo rotazione finanziamento CEE	4.694	5.032
MEF Fondo rotazione politiche comunitarie	5.566	5.731
MEF Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA)	5.720	5.759
Agea aiuti e ammassi comunitari	2.677	3.031
Presidenza Consiglio dei ministri	3.384	1.846
Ferrovie dello Stato	5.330	5.349
Poste italiane s.p.a.	2.455	2.830
ANAS s.p.a.	969	963
CONI	507	438
Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato	318	318
Altro	94.185	87.751
Contabilità speciali	889.216	894.880
Conto di servizio: Agenzia delle entrate - Introiti fiscali e contributivi (delega unica)	661.110	671.105
Conto di servizio: INPS contributi unificati da struttura gestione (Ag. entrate)	178.801	175.787
Conto di servizio: Agenzia delle dogane	15.880	15.725
Gestione risorse comunitarie	1.599	1.096
Prefetture	3.082	3.340
Comando militare territoriale - Direzione amministrativa	1.549	1.617
Comando generale Guardia di finanza - Direzione amministrativa	383	383
Comando generale Carabinieri - Direzione amministrativa	272	272
Uffici speciali per la ricostruzione di L'Aquila	311	247
Sovrintendenze beni culturali	14	3
Provveditorati opere pubbliche	6	13
Capitanerie di porto	5	5
Provveditorati scolastici	2	9
Interventi aree depresse	884	763
Fondo protezione civile	2.057	1.199
Fondo innovazione tecnologica	630	341
Fondo rotazione anticipazioni Enti Locali	228	175
Fondo agevolazioni ricerca	50	315
Istituto autonomo case popolari	60	95
Altro	22.294	22.390
Contabilità speciali di tesoreria unica	400.745	389.714
Regioni	57.598	56.171
Province	4.340	4.328
Comuni	54.593	52.425
Città metropolitane	1.647	1.465
Comunità montane	411	413
Consorzi comunali e provinciali	2.262	2.234
Comparto sanità T.U. mista	121.204	117.030
Regioni sanità	108.022	107.527
Università e centri universitari	11.914	11.000
Agenzie fiscali	4.846	4.540
Enti e istituzioni di ricerca	3.444	3.110
Camere di commercio	1.615	1.382
Autorità portuali	1.251	995
Altro	27.598	27.094
Totale	1.857.389	1.846.991

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato, (2018). "Conto riassuntivo del Tesoro 12/2017", 31 gennaio.

Tab. 9.3 – Raccordo contabile delle gestioni del bilancio dello Stato e della tesoreria con il saldo di cassa del settore statale dal 1 gennaio al 31 dicembre 2017 (euro)

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

Fonte: Ministero dell'Economia e delle finanze, Ragioneria generale dello Stato (2018), "Conto riassuntivo del Tesoro, 12/2017", Tav. D, 31 gennaio.

Allegato 1

Esempio di incertezza sul contenuto proprio delle due sezioni del bilancio dello Stato: il parere del Consiglio di Stato sul bonus giovani

Con un parere n. 1546 del 15 giugno scorso il Consiglio di Stato (CdS) si è espresso negativamente sullo schema di DPCM concernente “Ulteriori modifiche al DPCM 15 settembre 2016, n. 187, recante i criteri e le modalità di attribuzione e di utilizzo della carta elettronica prevista dall’articolo 1, comma 979, della legge 28 dicembre 2015, già modificato dal DPCM 4 agosto 2017, n. 136, attuativo dell’art. 1, comma 626, della legge n. 232 del 2016”.

In sostanza, la legge di stabilità per il 2016 ha istituito il diritto a ricevere una carta acquisti del valore di 500 euro per tutti coloro che avessero compiuto 18 anni nel corso del 2016 (cosiddetto Bonus cultura), e il DPCM emanato in corso d’anno conteneva i dettagli attuativi della misura (modalità di richiesta e termini per la fruizione del bonus). Con il comma 626, art. 1 della legge di bilancio per il 2017 la stessa misura è stata sostanzialmente prorogata a coloro che avessero compiuto 18 anni nel corso del 2017, definendo espressamente in norma questa platea e l’ammontare dello stanziamento dedicato bonus (esaurito il quale non vi era più possibilità di accesso al beneficio). Anche in questo caso, un DPCM emanato in corso d’anno, ridefinendo opportunamente i termini specificati in quello dell’anno precedente, forniva i dettagli attuativi.

Lo schema di DPCM su cui il CdS ha dato parere negativo tentava di estendere ai coloro che avessero compiuto 18 anni nel corso del biennio 2018-19 la stessa misura, senza chiarire quale fosse la “fonte normativa legittimante l’adozione del decreto in esame”. A successive richieste di approfondimento in tal senso da parte del CdS, la PCM ha sostanzialmente risposto che con la Sezione II della legge di bilancio per il 2018, si era provveduto a rifinanziare il cap. 1430 dello stato di previsione del MIBACT, per le stesse finalità delle citate norme dei due anni passati; alla luce della nuova impostazione dello schema normativo della legge di bilancio (che unifica le innovazioni normative e la legislazione vigente in un unico provvedimento di natura non più esclusivamente formale), sarebbe il rifinanziamento operato in Sezione II della legge di bilancio a rappresentare un’autorizzazione normativa sufficiente a giustificare la spesa.

A questa argomentazione il CdS ha opposto un’interpretazione molto diversa dell’utilizzo delle due sezioni della nuova legge di bilancio, basata anche sul fatto che per l’anno precedente (2017) la stessa PCM abbia optato per l’inserimento di tale previsione nell’articolato di Sezione I per poter estendere il beneficio. Date le limitazioni stringenti (rispetto alla validità della misura) contenute nelle leggi approvate negli anni precedenti, il CdS ritiene dunque che per il 2018-19 non ci sia nell’ordinamento una norma di rango primario che autorizzi la misura disciplinata dal DPCM in esame, non potendosi ritenere sufficientemente chiara la scelta del Parlamento di modificare in tal senso le precedenti autorizzazioni normative semplicemente attraverso il rifinanziamento operato in

Sezione II, la cui evidenza è senz'altro minore rispetto ad una specifica previsione di legge (da inserire in Sezione I).

Allegato 2

Il bilancio di genere

L'Italia continua a essere caratterizzata da elevati divari di genere in diversi ambiti. Un impulso al loro contenimento potrebbe derivare dalla realizzazione sistematica del bilancio di genere a livello nazionale. Il bilancio di genere (*gender budgeting*), infatti, nasce a metà degli anni ottanta – con forme e finalità differenti in diverse parti del mondo – come strumento di attuazione della strategia di *gender mainstreaming*, con lo scopo di dare una lettura di genere delle politiche pubbliche, per valutarne le ricadute prodotte sulle donne e sugli uomini, al fine di promuovere la realizzazione del principio di uguaglianza e parità¹⁴.

Il bilancio di genere consiste nell'effettuare una valutazione dell'impatto delle politiche di bilancio integrando la prospettiva di genere in tutti i passi della procedura di bilancio, mirando a modificare entrate e spese per eliminare le disparità presenti. Lo scopo non è quello di giungere alla realizzazione di bilanci separati per le donne e gli uomini, ma piuttosto quello di intervenire sulla decisione relativa ai bilanci pubblici, dal momento che entrate e spese non possono considerarsi totalmente neutrali in termini di genere e che il bilancio rappresenta l'ambito nel quale si delinea il modello di sviluppo socio-economico, si stabiliscono i criteri di redistribuzione del reddito e si indicano le priorità politiche. Pertanto, il bilancio di genere si sostanzia non in un bilancio ulteriore rispetto a quelli esistenti, ma piuttosto in una serie di strumenti analitici aggiuntivi volti a verificare se l'equità di genere è stata ridotta, aumentata o è rimasta invariata.

Realizzare un bilancio sensibile alla questione del genere implica una serie di attività e l'utilizzo di specifici strumenti sia nella fase di programmazione (*pre-budgeting*) che in quella di rendicontazione (*post-budgeting*). Affinché non si traduca in un esercizio contabile l'analisi andrebbe concentrata soprattutto in quei settori in cui è più evidente una disparità di genere, attraverso lo sviluppo di indicatori specifici di risultato, in grado anche di indirizzare le politiche pubbliche. La realizzazione del bilancio di genere richiede pertanto la disponibilità di dati tempestivi, di qualità elevata, armonizzati a livello nazionale e coerenti con quelli sovranazionali, per individuare le macroaree di intervento e monitorare i progressi realizzati.

Fino allo scorso anno, quando è stata introdotta la prima sperimentazione di un bilancio di genere nell'ambito della riforma della struttura del bilancio dello Stato¹⁵, l'esperienza italiana è stata caratterizzata da un quadro frammentario e discontinuo in cui tale attività si è concretizzata, in molti casi, solo in poco più di una analisi di contesto. Solo sporadicamente sono emerse forme di coordinamento tra i diversi enti impegnati nelle analisi di genere e i singoli esercizi non sono confluiti in un progetto più ampio che

¹⁴ Per una descrizione più dettagliata di cosa si intende per bilancio di genere si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2016), "Il bilancio di genere: un inquadramento generale", Focus n. 7, ottobre.

¹⁵ Art. 38-septies, comma 1, della L. 31 dicembre 2009, n. 196.

riguardasse l'intera Amministrazione. È risultato limitato anche il contributo fornito dai bilanci di genere che le singole Amministrazioni sono tenute a includere, sulla base di quanto richiesto dal D.Lgs. 150/2009, tra i contenuti della Relazione sulla *performance* che deve essere presentata entro il 30 giugno di ogni anno.

La sperimentazione condotta nel 2017 con riferimento al Rendiconto generale dello Stato dell'esercizio 2016¹⁶ ha rappresentato un passo avanti verso una sistematizzazione della valutazione delle politiche pubbliche con un impatto sul divario di genere. Essa si è conclusa lo scorso autunno con la presentazione da parte del MEF del bilancio di genere 2016 e di una Relazione sulla sperimentazione¹⁷.

Lo scorso aprile, con la Circolare n. 15 della RGS¹⁸, è stato dato inizio alle attività relative alla predisposizione del secondo bilancio di genere con riferimento al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2017. Come la Circolare n. 25/2017, che ha dato avvio alla prima sperimentazione del bilancio di genere, la Circolare n. 15/2018 contiene le linee guida e gli schemi necessari alle Amministrazioni centrali e alla Presidenza del Consiglio per realizzare il bilancio di genere e fissa le scadenze rilevanti. Le Amministrazioni dovevano verificare, modificare e integrare il prospetto di riclassificazione della spesa precompilato dalla RGS secondo le indicazioni fornite nelle linee guida e compilare i questionari sulle politiche per il personale proprio e su quelle settoriali e metterli a disposizione degli Uffici centrali del bilancio entro il 18 giugno 2018. Questi ultimi, dopo aver validato e collezionato le informazioni, dovevano consegnarle all'Ispektorato generale del bilancio entro il 25 giugno.

La Relazione sulla sperimentazione del bilancio di genere 2016 contiene, oltre a una panoramica dei provvedimenti adottati nel corso dell'anno al fine di contrastare i divari di genere (soprattutto nel campo della conciliazione vita-lavoro, della sicurezza sociale, dell'opportunità di accesso alle cariche elettive e a quelle nelle società pubbliche): 1) una descrizione del fenomeno delle disparità di genere (analisi di contesto attraverso l'utilizzo di 39 indicatori, alcuni dei quali coincidenti con i BES inseriti stabilmente nel ciclo della programmazione di bilancio); 2) i risultati della sperimentazione del bilancio di genere; 3) alcune considerazioni generali sulla futura implementazione di questo strumento.

Analisi di contesto. – Nell'ambito dell'analisi di contesto la Relazione sottolinea: la permanenza di ampie differenze sul mercato del lavoro, con un'occupazione femminile bassa e legata alle decisioni sulla fertilità; l'evidenza di un contributo differenziato dei due generi nel lavoro domestico e di cura; il maggiore rischio di povertà per le donne, anche e soprattutto se si tiene conto dei trasferimenti sociali ricevuti e le particolari difficoltà delle famiglie monoparentali con figli a carico; il minore tasso di abbandono

¹⁶ Circolare n. 25 del 5 luglio 2017. Per maggiori dettagli sulla sperimentazione del bilancio di genere si rinvia a Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "La sperimentazione del bilancio di genere per l'anno 2016", Flash n. 4, luglio.

¹⁷ In attuazione di quanto previsto dall'art. 38 septies della L. 196/2009 che ha avviato la sperimentazione del bilancio di genere, la Circolare n. 25/2017 della RGS fissava per il 30 settembre 2017 il termine per la trasmissione alle Camere di una Relazione sulla sperimentazione da parte del Ministro dell'Economia e delle finanze, che contenesse anche indicazioni sulle modalità per condurre a regime la realizzazione del bilancio di genere.

¹⁸ Circolare n. 15 del 6 aprile 2018.

scolastico delle donne e la minore propensione delle stesse verso le discipline scientifiche, matematiche e tecnologiche; la scarsa presenza nelle posizioni apicali, sia nelle società, sia nella politica, malgrado un recente rafforzamento della partecipazione femminile ai processi decisionali; la limitata riduzione degli atti di violenza e bullismo contro le donne; la maggiore attenzione delle donne a evitare comportamenti a rischio per la salute e a sottoporsi a programmi di *screening*.

Nel campo delle politiche settoriali la Presidenza del Consiglio ha segnalato che nel 2016 sono state realizzate diverse iniziative, tra cui il potenziamento dei centri antiviolenza, i numeri telefonici per offrire aiuto alle vittime di violenza di genere, *stalking* e attività illegali. Anche gli altri Ministeri hanno individuato diverse azioni, ad esempio, quelle a favore delle detenute madri, la prevenzione dei fenomeni di bullismo e cyber-bullismo. Sono stati indicati anche interventi sensibili al genere, come il servizio pubblico di emergenza 114 per segnalare situazioni di disagio o pericolo per i minori o i progetti per l'inserimento socio-lavorativo dei titolari di protezione internazionale o i minori non accompagnati.

Con riferimento agli indicatori relativi al personale delle Amministrazioni centrali dello Stato viene sottolineato che la presenza delle donne nell'Amministrazione centrale è in crescita ma vi sono problemi di segregazione verticale (occupazione femminile più concentrata nelle posizioni caratterizzate da qualifiche inferiori e minori responsabilità, malgrado i più elevati titoli di studio) e orizzontale (maggiore frequenza di lavoratrici in settori quali l'istruzione, il sociale, i beni culturali, minore presenza nella difesa, ma anche nelle infrastrutture e nei trasporti, nell'ambiente, nelle politiche agricole). Le donne fanno uso più spesso di istituti che favoriscono la conciliazione con il lavoro di cura (*part-time*, congedi), soprattutto quando diventano madri.

Tra le azioni intraprese dalle Amministrazioni in questo ambito vi sono gli interventi di conciliazione vita-lavoro, in particolare asili nido e centri estivi e/o doposcuola; meno diffuse le esperienze di telelavoro, *voucher* di conciliazione e altre forme di lavoro flessibile e rare quelle di formazione alla cultura di genere.

Infine, attraverso l'utilizzo di un modello di microsimulazione *tax benefit* il Dipartimento delle Finanze del MEF ha valutato l'impatto di genere di una parte delle politiche tributarie (essenzialmente connesse con l'Irpef) e di alcune agevolazioni. È emerso che il reddito medio delle donne rappresenta circa il 60 per cento di quello dichiarato dagli uomini e di conseguenza l'imposizione progressiva implica una minore aliquota media e un minor carico fiscale per le donne. Inoltre, l'effetto redistributivo appare lievemente più intenso per le donne (malgrado una distribuzione di partenza meno concentrata), probabilmente grazie agli assegni familiari e di maternità. Quanto agli effetti delle agevolazioni, viene evidenziato che con riferimento agli incentivi per il "rientro dei cervelli", nel 2014 le donne rappresentavano circa il 39 per cento dei 4.564 ricercatori che ne hanno fatto uso e che il reddito medio da esse dichiarato era appena inferiore a quello degli uomini. Nel 2015 il regime di vantaggio per i contribuenti con reddito da

lavoro autonomo o impresa (sostituito poi dal regime forfetario) è stato ampiamente utilizzato dalle donne (oltre il 40 per cento dei beneficiari). Infine, passando alle agevolazioni volte a favorire la conciliazione tra vita e lavoro, le donne tendono a utilizzare più spesso le detrazioni delle spese per addetti all'assistenza personale e dei contributi per addetti ai servizi domestici e familiari, gli uomini quelle delle spese di frequenza agli asili nido; tuttavia si deve considerare che l'attribuzione delle spese può riflettere scelte di convenienza fiscale all'interno della famiglia.

I risultati della sperimentazione. – Si ricorda che l'elemento determinante del bilancio di genere è la riclassificazione contabile delle spese del bilancio dello Stato in tre categorie che riflettono la maggiore o minore rilevanza ai fini del contrasto del divario di genere: spese neutrali, ovvero relative a misure non connesse con il genere (ad esempio, le missioni debito pubblico e sviluppo e riequilibrio territoriale e la quasi totalità delle missioni relazioni finanziarie con le autonomie territoriali e organi costituzionali); spese sensibili, che si riferiscono a misure con un impatto diverso su uomini e donne (si tratta in larga misura delle missioni relative a politiche previdenziali, istruzione scolastica, diritti sociali, politiche sociali e famiglia, difesa e sicurezza del territorio, politiche per il lavoro e includono le spese per il personale); spese dirette a ridurre le disuguaglianze di genere, ossia relative a interventi direttamente riconducibili o mirati a incidere sulle disparità di genere o a favorire le pari opportunità (tutela previdenziale obbligatoria della maternità, opzione donna, oneri per il sostegno della maternità, assegni di maternità, assistenza ai familiari di persone con handicap e congedo delle donne vittime di violenza di genere).

La riclassificazione delle spese è stata effettuata dalle singole Amministrazioni sulla base delle linee guida fornite dalla Circolare che ha avviato la sperimentazione del bilancio di genere (Circolare n. 25/2017 della RGS) e di un prospetto precompilato dalla RGS che le Amministrazioni dovevano verificare ed integrare e poi inviare agli Uffici centrali del Bilancio al fine della loro verifica e collezione.

Dalla sperimentazione condotta sui dati del Rendiconto del 2016 è emerso che le spese neutrali sono ammontate al 70,6 per cento del totale (556,7 miliardi), quelle sensibili al 29,2 (229,9 miliardi), quelle più direttamente destinate a ridurre le disuguaglianze di genere allo 0,2 per cento del totale (1,85 miliardi)¹⁹. Se si guarda alla classificazione economica: le spese sensibili sono rappresentate principalmente da trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche (53 per cento del totale) e da redditi da lavoro dipendente e imposte sulla produzione (41 per cento) e in misura molto minore, sebbene non irrilevante, da trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private (5 per cento); le spese dirette a influire sul genere sono costituite principalmente da

¹⁹ Si tratta di impegni di spesa. Tuttavia nella Relazione si afferma che le proporzioni sono analoghe se si guarda agli stanziamenti definitivi di competenza e di cassa e ai pagamenti.

trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche²⁰ (82 per cento circa) e da acquisizioni di attività finanziarie (16 per cento).

Le considerazioni generali sulla futura implementazione del bilancio di genere. – Nella Relazione sulla sperimentazione del bilancio di genere sono state formulate dalla RGS una serie di considerazioni utili per l'adozione a regime di questo strumento. In particolare:

1. La necessità di coinvolgere tutti i principali attori istituzionali nella predisposizione del bilancio di genere, soprattutto l'INPS, per avere un quadro più completo e dettagliato. Ciò è dovuto essenzialmente al fatto che non tutte le politiche dirette a promuovere la parità di genere trovano completa rappresentazione nel bilancio dello Stato visto che possono essere realizzate da Amministrazioni diverse da quelle centrali mediante l'utilizzo di trasferimenti dello Stato oppure di fondi extra bilancio (ad esempio Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie e il Fondo di garanzia per le piccole e medie imprese) oppure non richiedere risorse finanziarie.
2. L'opportunità di un maggiore ricorso al monitoraggio e alla valutazione dell'impatto delle politiche di genere al fine di integrare tale dimensione in tutte le politiche settoriali. Ciò consentirebbe di aumentare l'efficacia degli interventi senza necessariamente accrescerne l'entità. A tale scopo viene suggerita la possibilità di creare un Comitato di pilotaggio in cui siano coinvolti i vari attori istituzionali, i Ministeri di spesa ed esperti in materia per fornire un supporto sia metodologico che strumentale per la valutazione di impatto delle politiche pubbliche.
3. La necessità di affinare i criteri di riclassificazione della spesa, soprattutto quella "sensibile" al genere, ancora troppo ampia, anche perché inclusiva della spesa per il personale delle Amministrazioni coinvolte – che dovrebbe essere trattata separatamente –, e spesso frutto di una interpretazione non del tutto standardizzata e condivisa dalle singole Amministrazioni.
4. Con riferimento alle politiche settoriali, viene manifestata l'esigenza di rafforzare la capacità di lettura e interpretazione dei fenomeni economici, sociali e culturali con una prospettiva di genere attraverso un arricchimento degli indicatori statistici disponibili e un miglioramento della tempestività di quelli esistenti. A tal fine viene auspicato per il futuro un ampio coinvolgimento dell'Istat.

²⁰ Le Amministrazioni pubbliche che ricevono i trasferimenti sono gli enti di previdenza (90-95 per cento, con una percentuale minore nel caso dei pagamenti), la Presidenza del Consiglio dei Ministri (5 per cento) e gli enti locali (sui pagamenti si arriva al 5 per cento).

5. Corrispondentemente, con riferimento alla valutazione delle politiche del personale delle Amministrazioni, viene suggerita la necessità di collaborare con il Dipartimento della Funzione pubblica per costruire indicatori per quantificare, come richiesto dal DPCM 16 giugno 2017, il divario di genere nella retribuzione media delle posizioni apicali in maniera robusta e sistematica.
6. Infine, allo scopo di allargare il perimetro di analisi dell'impatto sul genere delle politiche pubbliche alle Amministrazioni centrali non statali, viene prevista la possibilità di realizzare una verifica della natura delle entrate secondo un approccio di genere che tenga conto di questo aspetto nelle risorse trasferite dallo Stato.

Tali indicazioni prospettiche, che in larga parte si sovrappongono a quanto suggerito dall'UPB in occasione dell'avvio della sperimentazione del bilancio di genere lo scorso anno²¹, non hanno tuttavia trovato adeguato riscontro nella menzionata Circolare n. 15/2018 della RGS che ha dato inizio al processo di realizzazione del secondo bilancio di genere fissandone le linee guida.

In occasione dell'avvio della sperimentazione l'UPB ha avanzato i seguenti suggerimenti: 1) revisione della definizione di spese "sensibili", che includeva una gamma vasta e differenziata di erogazioni (da quelle per personale dei Ministeri e delle Forze dell'ordine a quelle per la concessione dei buoni pasto, dalle somme erogate per interventi a sostegno dell'occupazione e per gli ammortizzatori sociali a quelle impiegate per la ricerca in campo sanitario), nonché, per esclusione, voci che non hanno effetti indiretti differenziati su uomini e donne; 2) eliminazione dalle spese "sensibili" di quelle riguardanti le politiche del personale di ciascuna Amministrazione, che andrebbero valutate trasversalmente e unitariamente; 3) estensione della sperimentazione a tutte le Amministrazioni pubbliche (soprattutto a quelle locali, che realizzano una parte consistente delle spese direttamente volte a incidere sul divario di genere) per giungere a una visione unitaria e completa sulle politiche adottate; 4) coinvolgimento di enti e istituzioni che materialmente attuano le politiche pubbliche e che rappresentano una fonte primaria di informazione per la realizzazione di un appropriato bilancio di genere (ad esempio l'Inps) e dell'Istat al fine di beneficiare della disponibilità di dati tempestivi, di qualità elevata, armonizzati a livello nazionale e coerenti con quelli sovranazionali, nonché per assicurare un maggiore coordinamento tra gli indicatori scelti nell'ambito del bilancio di genere e quelli di benessere equo e sostenibile (BES) inseriti stabilmente nel DEF per rafforzare la loro rilevanza ai fini dell'indirizzo delle politiche pubbliche e della loro valutazione ex post.

Nella Circolare si menziona che la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, in collaborazione con la RGS e il Dipartimento delle Pari opportunità, hanno dato avvio a

²¹ In Ufficio parlamentare di bilancio (2017), "La sperimentazione del bilancio di genere per l'anno 2016", Flash n. 4, luglio.

un percorso di formazione del personale al fine di integrare la dimensione di genere nell'attuazione delle politiche delle singole Amministrazioni e per realizzare al meglio gli adempimenti connessi con il bilancio di genere. Viene inoltre ribadita in maniera generica l'importanza per le Amministrazioni di dotarsi di sistemi per il monitoraggio degli interventi realizzati e di rafforzare la capacità di produrre indicatori per valutare la dimensione di genere delle politiche pubbliche.