

IL BILANCIO DELLO STATO

di Paolo Balduzzi



@Getty Images

Il **bilancio dello Stato** è il principale provvedimento legislativo approvato ogni anno dal Parlamento. La sua importanza deriva dal fatto che esso raccoglie entrate e uscite dello Stato in riferimento a un determinato periodo di tempo – l'anno o il triennio successivo – e pone quindi un serio vincolo sulle possibilità di spesa, di investimento e di gestione delle risorse sia per il legislatore corrente sia per quelli futuri. Oltre che importante politicamente, il bilancio dello Stato è anche un documento molto complesso e di difficile lettura: proprio per questi motivi, le regole per la sua approvazione e gestione sono precise e articolate: si intrecciano infatti norme di carattere ordinario, costituzionale e perfino di livello comunitario. La valenza economica principale del bilancio dello Stato è che, come tutti i bilanci, evidenzia la necessità che per ogni singola spesa (per esempio: pensioni, stipendi, prestazioni sanitarie, infrastrutture ecc.) deve essere prevista una copertura finanziaria adeguata. Ci sono sostanzialmente solo due modi per farlo: il prelievo fiscale (per esempio: tasse, imposte, contributi sociali) oppure il ricorso al debito. Senza entrare in lunghe disquisizioni su quale dei due strumenti sia migliore, ciò che è importante comprendere è che, come sentenziano spesso gli economisti, «non esistono pasti gratis (*free lunch*)».

In questo articolo definiremo innanzitutto i confini dello Stato, che è solo uno dei tantissimi enti della Pubblica amministrazione (o Amministrazioni pubbliche). Passeremo quindi a definire le grandezze principali che caratterizzano il bilancio, chiarendone le funzioni ed elencando le fonti informative necessarie per comprenderlo. Verrà poi presentata la struttura del bilancio stesso, vale a dire la sua articolazione in entrate, uscite e saldi. Una sezione sarà dedicata alla presentazione di alcune delle principali voci di entrata e di spesa. Saranno poi illustrate le norme che ne regolano la gestione e l'approvazione, concludendo infine con un breve accenno al processo di revisione della spesa, una modalità di gestione delle risorse pubbliche che dovrebbe caratterizzare il procedimento di bilancio ma che, al momento, non è ancora completamente applicata.

I confini dello Stato

Lo Stato è il principale, ma non l'unico, ente pubblico che opera nel nostro Paese. L'aggregato più ampio e importante è infatti costituito dalle **Amministrazioni pubbliche** (Aapp). In generale, le Aapp comprendono organismi pubblici e istituzioni finanziate prevalentemente da esse che svolgono le **funzioni allocativa** (fornitura di beni e servizi non destinabili alla vendita) e **redistributiva** (redistribuzione di reddito e ricchezza). Più precisamente, le Amministrazioni pubbliche comprendono:

- le amministrazioni centrali, cioè Stato, amministrazioni dello Stato ed enti di ricerca, assistenza ed economici che hanno competenza su tutto il territorio nazionale;
- le amministrazioni locali, cioè enti pubblici la cui competenza è limitata territorialmente (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni, università);
- gli enti di previdenza, cioè unità istituzionali, centrali e locali, che erogano prestazioni sociali, generalmente finanziate dai contributi sociali (come l'Inps, Istituto Nazionale di Previdenza Sociale).

Il bilancio dello Stato concorre direttamente (attraverso le spese in esso contenute) o indirettamente (mediante trasferimenti), per una quota maggioritaria e variabile nel tempo, alle spese delle Amministrazioni pubbliche (circa il 70% nel 2019). Tuttavia, è necessario ricordare che gli obiettivi di finanza pubblica definiti in coordinamento con l'Unione europea, e su cui si tornerà più avanti, sono definiti con riferimento proprio all'aggregato più ampio della Pubblica amministrazione.

Che cos'è il bilancio dello Stato: funzioni, definizioni e fonti

Il bilancio raccoglie entrate e uscite dello Stato in riferimento a un determinato periodo di tempo. Il suo risultato è definito in termini di differenza tra entrate e uscite, il cosiddetto "saldo di bilancio". Le **funzioni del bilancio** possono essere definite:

- **autorizzativa**, poiché con esso il Parlamento autorizza il Governo a erogare le spese e a incassare le entrate nel corso del periodo di riferimento;
- **allocativa**, in quanto definisce la destinazione delle risorse raccolte;
- **gestionale**, poiché consente l'amministrazione, nel periodo di riferimento, delle risorse stanziare;
- **informativa**, poiché, per quanto complesso, il bilancio fornisce ai cittadini un riscontro di come le risorse raccolte vengono impiegate.

Vi sono diverse **tipologie di bilancio**:

1. il **bilancio di previsione**, che raccoglie e contiene entrate e spese previste per il periodo di riferimento. Può essere redatto su base annuale o triennale. Esistono due versioni del bilancio di previsione triennale: a legislazione vigente e programmatico. Il primo presenta l'andamento delle voci di bilancio secondo la normativa in essere e non tiene conto delle modifiche contenute nel bilancio stesso; il secondo, invece, evidenzia proprio gli effetti stimati delle misure previste.
2. il **bilancio consuntivo**, che riporta i risultati della gestione conclusa.
3. il **bilancio per capitoli**, che costituisce una rielaborazione contabile del bilancio di previsione dotata di maggior dettaglio.

Ognuno di questi documenti riporta i dati sia secondo il criterio della competenza sia secondo quello della cassa. Il **bilancio di competenza** considera le entrate che lo Stato ha diritto ad accertare (accertamenti) e le spese che si è impegnato ad effettuare (impegni), a prescindere dall'esercizio in cui avverranno versamento e pagamento.

Il **bilancio di cassa** riporta le entrate riscosse e versate (riscossioni) e le spese pagate (pagamenti), a prescindere dall'esercizio in cui sono state accertate e impegnate. Una spesa impegnata ma non pagata prende il nome di **residuo passivo**; un'entrata accertata ma non riscossa prende il nome di **residuo attivo**.

I residui passivi costituiscono veri e propri debiti, che andranno prima o poi saldati; i residui attivi, invece, costituiscono crediti ma, maggiore è la loro anzianità (cioè gli anni in cui sono presenti nel bilancio), minore la probabilità che vengano effettivamente riscossi. Una corretta comprensione e gestione dei residui, sia attivi sia passivi, è quindi imprescindibile per avere un bilancio ben amministrato e conti pubblici in ordine.

Il bilancio di previsione è un cosiddetto "bilancio misto" e prevede che gli stanziamenti di competenza costituiscano il limite massimo degli impegni, che gli stanziamenti di cassa costituiscano il limite massimo dei pagamenti e, infine, che le somme iscritte in entrata costituiscano solo delle previsioni, non potendo ovviamente avere un carattere vincolante.



Come per tutti i bilanci, i risultati vengono espressi in termini di **risultati differenziali (saldi)**. Esistono diversi saldi rilevanti del bilancio dello Stato:

- il **risparmio pubblico** è la differenza tra le entrate correnti e le spese correnti;
- il **saldo da finanziare** è la differenza totale tra le entrate finali e le spese finali. Viene chiamato anche "avanzo" quando è positivo, "indebitamento" o "deficit" quando è negativo;
- il **saldo primario** è la differenza tra il totale delle entrate finali e il totale delle spese finali, al netto degli interessi sul debito. È una grandezza molto importante, perché depura il risultato del bilancio dal peso di una voce particolarmente rigida e non modificabile (gli interessi passivi sul debito pubblico, appunto, cioè il cosiddetto "servizio al debito");
- l'**indebitamento netto** è la differenza tra le entrate finali al netto della riscossione crediti e le spese finali al netto dell'acquisizione di attività finanziarie;
- il **ricorso al mercato** è la differenza tra le entrate finali e le spese complessive.

La *figura 1* illustra queste tipologie di saldo in riferimento al bilancio 2021-2023. A tale riguardo, è utile distinguere tra:

- saldo di competenza o di cassa. Il saldo di competenza prende il nome di **indebitamento netto** mentre il saldo di cassa prende il nome di **fabbisogno finanziario**;
- saldo strutturale o congiunturale. Alcune voci del bilancio sono particolarmente sensibili all'andamento dell'attività economica (il gettito delle imposte sui redditi o sui consumi; le spese per

assistenza e gli ammortizzatori sociali) e quindi non solo la politica di bilancio, ma anche la congiuntura economica concorre a determinare il saldo di bilancio. Il saldo corretto per il ciclo economico prende il nome di **saldo strutturale**, mentre quello corretto per l'attività del Governo, e che riflette esclusivamente l'andamento dell'economia, prende il nome di **saldo congiunturale**.

Le informazioni che riguardano il bilancio dello Stato si trovano naturalmente nella legge di bilancio approvata ogni anno dal Parlamento e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*. Si tratta, come è facile immaginare, di un documento di non immediata lettura. Dati sintetici e aggregati, spesso riferiti ad anni passati e futuri, si trovano invece nel *Documento di economia e finanza* (Def), nella *Nota di aggiornamento al Def* (Nadef); nella *Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica* (Ruef) e infine nella *Relazione annuale della Banca d'Italia*.

Figura 1: Stato di previsione dell'entrata (Bilancio dello Stato 2021-2023, dati in euro)

RISULTATI DIFFERENZIALI			
ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRATRIBUTARIE	578.069.658.177	602.755.374.516	613.491.869.166
SPESE CORRENTI (-)	661.602.236.025	643.272.299.589	640.782.340.768
RISPARMIO PUBBLICO	-83.532.577.848	-40.516.925.073	-27.290.471.602
TOTALE ENTRATE FINALI	579.980.170.614	604.652.125.667	615.365.941.816
TOTALE SPESE FINALI (-)	773.461.937.363	759.123.705.230	750.984.026.095
SALDO NETTO DA FINANZIARE	-193.481.766.749	-154.471.579.563	-135.618.084.279
TOTALE ENTRATE FINALI AL NETTO DELLA RISCOSSIONE CREDITI	579.259.173.177	603.944.889.516	614.681.384.166
TOTALE SPESE FINALI AL NETTO DI ACQUISIZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE (-)	770.269.417.363	756.730.265.230	748.687.026.095
INDEBITAMENTO NETTO	-191.010.244.186	-152.785.375.714	-134.005.641.929
TOTALE ENTRATE FINALI	579.980.170.614	604.652.125.667	615.365.941.816
TOTALE COMPLESSIVO SPESE (-)	1.060.697.407.565	1.033.420.585.962	1.106.033.862.334
RICORSO AL MERCATO	-480.717.236.951	-428.768.460.295	-490.667.920.518

Fonte: legge 30 dicembre 2020, n. 178. Bilancio di previsione 2021-2023

La struttura del Bilancio

La legge di bilancio corregge l'andamento cosiddetto "tendenziale" del bilancio a legislazione vigente, per renderlo coerente con gli obiettivi stabiliti dalla Nadef. La legge di bilancio è composta di due parti: l'articolato e le tabelle.

L'**articolato** contiene informazioni quantitative dettagliate sui saldi obiettivo; le norme per il contrasto dell'evasione fiscale; le variazioni di aliquote, detrazioni ecc.; l'importo complessivo massimo da destinare al rinnovo dei contratti dei dipendenti pubblici; il coinvolgimento delle amministrazioni locali al conseguimento di obiettivi di finanza pubblica; altre regolazioni meramente quantitative rinviate al bilancio dalle norme vigenti.

Le **tabelle** (o **stati di previsione**) riportano invece i dati su entrate e uscite. In particolare, la tabella 1 contiene lo stato di previsione delle entrate, mentre le successive contengono gli stati di previsione per ogni ministero con portafoglio (cioè con autonomi poteri di spesa).

Più precisamente, ci sono 14 stati di previsione delle uscite, che di seguito riportiamo.

- Tabella 2: Economia e finanze (Mef)
- Tabella 3: Sviluppo economico (Mise)
- Tabella 4: Lavoro e politiche sociali
- Tabella 5: Giustizia
- Tabella 6: Esteri e cooperazione internazionale
- Tabella 7: Istruzione
- Tabella 8: Interno
- Tabella 9: Ambiente
- Tabella 10: Infrastrutture e trasporti
- Tabella 11: Università e ricerca
- Tabella 12: Difesa
- Tabella 13: Politiche agricole, alimentari e forestali
- Tabella 14: Beni e attività culturali e turismo
- Tabella 15: Salute



All'interno della tabella 1, le **entrate** sono classificate secondo tre livelli (figura 2):

1. **titoli**: entrate tributarie, extratributarie, alienazioni e ammortamenti dei beni, accensioni prestiti. Entrate tributarie ed extratributarie costituiscono le "entrate correnti";
2. **ricorrenza**: entrate ricorrenti sono quelle la cui acquisizione è sempre prevista a regime (strutturali); non ricorrenti quella la cui acquisizione è limitata a un determinato numero di esercizi;
3. **tipologia**: il livello che costituisce l'articolazione minima del bilancio ai fini della sua approvazione (unità di voto parlamentare).

Figura 2: I livelli delle entrate statali (BS 2021-2023, euro)

RIEPILOGO		STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA (in Euro)		
		2021	2022	2023
Entrate tributarie	CP	507.566.361.117	529.121.302.239	544.765.459.052
	CS	481.077.571.262	502.251.066.850	516.233.000.047
Entrate extra-tributarie	CP	70.503.297.060	73.634.072.277	68.726.410.114
	CS	54.448.392.730	57.598.993.049	52.069.314.144
Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti	CP	1.910.512.437	1.896.751.151	1.874.072.650
	CS	1.863.766.367	1.849.364.231	1.826.215.700
Accensione di prestiti	CP	480.717.236.951	428.768.460.295	490.667.920.518
	CS	562.797.033.198	480.856.914.631	551.239.650.108
TOTALE	CP	1.060.697.407.565	1.033.420.585.962	1.106.033.862.334
	CS	1.100.186.763.557	1.042.556.338.761	1.121.368.179.999

Fonte: legge 30 dicembre 2020, n. 178. Bilancio di previsione 2021-2023

La *figura 3* presenta una porzione dello stato di previsione dell'entrata relativa al bilancio dello Stato per il triennio 2021-2023.

Figura 3: Stato di previsione dell'entrata (bilancio 2021-2023, dati in euro)

STATO DI PREVISIONE DELL'ENTRATA (in Euro)					000/602/1
Unità di Voto	Titolo Natura Tipologia		2021	2022	2023
	1 Tributarie	CP	507.566.361.117	529.121.302.239	544.765.459.052
		CS	481.077.571.262	502.251.066.850	516.233.000.047
	1.1 Entrate ricorrenti	CP	504.431.963.934	526.413.792.030	542.606.096.530
		CS	478.123.355.073	499.712.874.552	514.250.519.915
1.1.1	Imposta sul reddito delle persone fisiche	CP	205.086.622.772	214.737.932.057	221.734.826.734
		CS	196.675.551.365	205.944.186.406	212.147.672.682
1.1.2	Imposta sul reddito delle società	CP	33.733.947.752	35.276.153.518	36.083.833.692
		CS	31.318.544.598	32.813.652.314	33.490.133.157
1.1.3	Sostitutive	CP	16.839.646.597	18.172.210.315	18.599.868.514
		CS	16.610.804.598	17.935.380.606	18.342.373.150
1.1.4	Altre imposte dirette	CP	11.373.139.227	11.806.671.173	12.016.058.423
		CS	11.156.502.593	11.579.896.557	11.771.675.690
1.1.5	Imposta sul valore aggiunto	CP	155.563.432.044	161.450.012.454	167.285.892.501
		CS	141.140.883.664	147.024.957.190	152.191.716.450
1.1.6	Registro, bollo e sostitutiva	CP	11.740.527.014	12.741.755.205	13.325.779.218
		CS	11.305.312.800	12.339.570.618	12.902.213.583
1.1.7	Accisa e imposta erariale sugli oli minerali	CP	25.153.800.000	26.372.800.000	27.060.800.000
		CS	25.153.800.000	26.372.800.000	27.060.800.000
1.1.8	Accisa e imposta erariale su altri prodotti	CP	8.184.200.000	9.182.000.000	9.301.700.000
		CS	8.184.200.000	9.182.000.000	9.301.700.000

Fonte: legge 30 dicembre 2020, n. 178. Bilancio di previsione 2021-2023

Ogni tabella per le **uscite** è invece sotto articolata in due livelli principali:

- le **missioni**, che rappresentano gli obiettivi strategici e di lungo periodo della spesa (per esempio, l'istruzione universitaria). A sua volta ogni missione si realizza attraverso uno o più programmi;
- i **programmi**, che individuano gli aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ciascun ministero per realizzare gli obiettivi delle missioni. La loro gestione è affidata a un unico centro di responsabilità. I programmi costituiscono le unità di voto parlamentare.

Per alcune voci è presente anche un terzo livello, denominato **azione**, che specifica l'utilizzo delle risorse con qualche piccolo dettaglio in più.



@Getty Images

6/18

La figura 4 presenta invece un esempio di stato di previsione delle uscite. In particolare, riporta una porzione della tabella 7 relativa alle spese per istruzione.

Figura 4: Stato di previsione del ministero dell'Istruzione (bilancio 2021-2023, dati in euro)

MINISTERO DELL'ISTRUZIONE					
(in Euro)					
070/606/1					
U.d.V.	Missione Programma Azione		2021	2022	2023
	1 Istruzione scolastica (22)	CP	50.423.647.815	47.955.527.246	46.648.505.257
		CS	50.923.647.815	47.955.527.246	46.648.505.257
1.1	Programmazione e coordinamento dell'istruzione (22.1)	CP	1.753.533.531	1.147.898.831	1.144.406.685
		CS	1.753.533.531	1.147.898.831	1.144.406.685
	Spese di personale per il programma	CP	3.948.209	4.743.430	4.264.284
		CS	3.948.209	4.743.430	4.264.284
	Supporto alla programmazione e al coordinamento dell'istruzione scolastica	CP	1.749.585.322	1.143.155.401	1.140.142.401
		CS	1.749.585.322	1.143.155.401	1.140.142.401
1.2	Sviluppo del sistema istruzione scolastica, diritto allo studio ed edilizia scolastica (22.8)	CP	1.201.211.109	1.526.996.757	1.439.603.116
		CS	1.501.211.109	1.526.996.757	1.439.603.116
	Spese di personale per il programma	CP	9.922.320	10.382.896	11.013.222
		CS	9.922.320	10.382.896	11.013.222
	Promozione e sostegno a iniziative di educazione, inclusa la tutela delle minoranze linguistiche	CP	14.271.486	14.271.486	14.271.486
		CS	14.271.486	14.271.486	14.271.486
	Lotta alla dispersione scolastica, orientamento e prevenzione del disagio giovanile	CP	10.797.617	10.797.617	10.797.617
		CS	10.797.617	10.797.617	10.797.617
	Valorizzazione e promozione delle eccellenze	CP	1.953.808	1.953.808	1.953.808
		CS	1.953.808	1.953.808	1.953.808
	Sostegno alle famiglie per il diritto allo studio	CP	143.691.640	143.691.640	143.691.640
		CS	143.691.640	143.691.640	143.691.640



@Getty Images

Fonte: legge 30 dicembre 2020, n. 178. Bilancio di previsione 2021-2023

Infine, la *figura 5* presenta un quadro riassuntivo relativo al bilancio di competenza 2021-2023. Sono ben evidenziate le **entrate correnti** (Titoli I e II), che finanziano la normale attività dello Stato, e le **entrate in conto capitale**, di carattere straordinario e destinate principalmente a finanziare investimenti.

Come le entrate, anche le spese sono distinte tra **spese correnti** e **spese in conto capitale**: le prime sono quelle sostenute per finanziare le spese ordinarie e ricorrenti, compreso il servizio al debito; le seconde sono quelle sostenute per gli investimenti pubblici (per esempio, la realizzazione di infrastrutture).

Figura 5: Bilancio di competenza - Quadro generale riassuntivo (bilancio 2021-2023, dati in euro)

		2021	2022	2023
ENTRATE				
TITOLO I -	ENTRATE TRIBUTARIE	507.566.361.117	529.121.302.239	544.765.459.052
TITOLO II -	ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	70.503.297.060	73.634.072.277	68.726.410.114
TITOLO III -	ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE CREDITI di cui RISCOSSIONE CREDITI	1.910.512.437	1.896.751.151	1.874.072.650
	TOTALE ENTRATE FINALI	579.980.170.614	604.652.125.667	615.365.941.816
TITOLO IV -	ACCENSIONE DI PRESTITI	480.717.236.951	428.768.460.295	490.667.920.518
	TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	1.060.697.407.565	1.033.420.585.962	1.106.033.862.334
SPESE				
TITOLO I -	SPESE CORRENTI	661.602.236.025	643.272.299.589	640.782.340.768
TITOLO II -	SPESE IN CONTO CAPITALE di cui ACQUISIZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	111.859.701.338	115.851.405.641	110.201.685.327
	TOTALE SPESE FINALI	773.461.937.363	759.123.705.230	750.984.026.095
TITOLO III -	RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	287.235.470.202	274.296.880.732	355.049.836.239
	TOTALE COMPLESSIVO SPESE	1.060.697.407.565	1.033.420.585.962	1.106.033.862.334

Fonte: legge 30 dicembre 2020, n. 178. Bilancio di previsione 2021-2023

Le voci principali

I dati raccolti nel bilancio dello Stato e presentati nelle tabelle della legge di bilancio sono piuttosto difficili da leggere e da interpretare. Per avere una visione migliore dell'andamento dei cosiddetti "aggregati" di finanza pubblica, risulta più semplice consultare i dati sintetici riportati nel Def e nella Nadef. In questa sezione dell'articolo ci limitiamo alle informazioni che, a opinione di chi scrive, risultano più importanti per una comprensione generale del fenomeno. Tuttavia, è evidente che il lettore interessato ad altri aspetti potrà cercare i dati ritenuti più utili direttamente nelle fonti originali, che riportiamo nella bibliografia conclusiva.

La *tabella 1* contiene informazioni sulle **principali voci di entrata**. Nel 2019, le entrate finali ammontavano a 544 miliardi di euro. La componente principale delle entrate è costituita da quelle tributarie, che sempre nel 2019 ammontavano a 478,4 miliardi di euro. Di queste, 256,1 miliardi sono entrate da imposte dirette (di fatto, imposte sui redditi personali o societari), mentre i restanti 222,3 miliardi sono entrate da imposte indirette (prevalentemente imposte sui consumi). La principale imposta italiana è un'imposta diretta, l'imposta personale sui redditi delle persone fisiche (Irpef), che nel 2019 ha raccolto 193 miliardi di euro di gettito. La seconda per importanza, invece, è un'imposta indiretta, cioè l'imposta sul valore aggiunto (Iva). Il gettito dell'Iva nel 2019 ammontava a 139,2 miliardi.

Vale la pena di notare come ben 15 miliardi di euro di gettito derivano dalla voce "Lotto". Si tratta di tutte le entrate, al lordo delle vincite, derivanti dalle attività di gioco (lotto, superenalotto, lotterie varie ecc.) dei cittadini italiani. A differenza delle altre imposte, che sono obbligatorie, queste sono frutto di scelte totalmente volontarie. Notevole anche il gettito dalla vendita di prodotti legati al tabacco, pari a 10,5 miliardi di euro l'anno.

Tabella 1: Bilancio dello Stato, incassi 2017-2019 (in milioni di euro)

	2017	2018	2019
Imposte dirette	249.412	258.230	256.111
Irpef	183.771	194.389	193.042
Ires	36.880	35.532	35.699
Altre imposte dirette	28.761	28.309	27.370
Imposte indirette	212.506	221.680	222.298
Affari	154.199	162.953	162.649
<i>Iva</i>	131.667	139.174	139.255
<i>Registro, bollo e sostitutiva</i>	11.680	12.442	11.764
Produzione	34.177	34.160	34.138
<i>Oli minerali</i>	25.740	25.671	25.385
Monopoli	10.573	10.587	10.562
<i>Tabacchi</i>	10.556	10.563	10.548
Lotto	13.557	13.980	14.949
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE	461.918	479.911	478.410
ALTRE ENTRATE	64.067	64.738	65.560
TOTALE ENTRATE FINALI	525.985	544.649	543.970

Fonte: Def 2020

Come vengono utilizzate queste entrate? Ovviamente per finanziare la **spesa pubblica**. La *tabella 2* presenta i dati sintetici dei pagamenti correnti dello Stato, classificati secondo la categoria economica, rispetto al triennio 2017-2019. I pagamenti di parte corrente nel 2019 ammontavano a 571,5 miliardi di euro. Per arrivare alle spese finali (610,6 miliardi di euro), a questi vanno aggiunte le spese in conto capitale (39,1 miliardi di euro). Si tratta per lo più di investimenti, solitamente finanziati da

prestiti. A titolo di confronto, sempre nel 2019 la spesa finale delle Amministrazioni pubbliche ammontava a 870,7 miliardi di euro. Quasi 100 miliardi di questi pagamenti, quindi circa il 17% delle spese correnti, serve per pagare gli stipendi dei **dipendenti pubblici**.

Ingenti sono i **trasferimenti** dallo Stato alle altre Amministrazioni pubbliche (268,8 miliardi di euro). Di questi, 145 miliardi di euro servono a finanziare l'attività delle amministrazioni locali (Comuni, Province, Regioni ecc.), enti a limitata autonomia tributaria, in cui le entrate proprie riescono a finanziare solo poco più del 50% delle spese. Per tutte le altre, appunto, servono i trasferimenti statali. Sono 118,7 i miliardi di euro che servono invece a mantenere l'equilibrio finanziario degli **enti previdenziali e di assistenza sociale**. Questi enti ricevono come entrata propria i contributi sociali e previdenziali ed erogano prestazioni come (e soprattutto) le pensioni. Solo a titolo di completezza dell'informazione, la spesa per pensioni, nel 2019, ammontava a 301 miliardi di euro (fonte Istat), poco più del 15% del Pil. Questo significa che ben il 34,5% della spesa delle Amministrazioni pubbliche è destinata alle prestazioni previdenziali, che costituiscono la loro principale voce di bilancio.

Un'altra voce rilevante è costituita dagli **interessi passivi**, che nel 2019 valevano 68,5 miliardi di euro. Questa voce indica la spesa annuale per ripagare i debiti contratti dallo Stato e il suo valore dipende principalmente da due variabili: la prima è l'ammontare dei debiti contratti, cioè il cosiddetto debito pubblico italiano (nel 2020 pari a circa 2.600 miliardi di euro, il 157,8% del Pil); la seconda è il tasso di interesse contrattato con chi ha prestato il denaro. Questo tasso dipende principalmente dalla reputazione dello Stato stesso, cioè dalla facilità con cui si ritiene che possa ripagare questi debiti. Minore la reputazione, maggiore sarà il tasso di interesse richiesto (solitamente, ma non sempre correttamente, rappresentato dal cosiddetto *spread*).

È importante notare come stipendi, pensioni e interessi passivi siano tutte spese particolarmente rigide: significa che è quasi impossibile – o estremamente difficoltoso – modificarle. Ciò ha ripercussioni sulla capacità del legislatore di garantire gli equilibri di bilancio, nonché sulla sua libertà di scelta di come allocare le risorse raccolte tramite le entrate.

Tabella 3: Bilancio dello Stato, pagamenti 2017-2019 (milioni di euro)

	2017	2018	2019
Redditi da lavoro dipendente	93.355	98.271	96.794
Consumi intermedi	14.476	15.509	15.374
Trasferimenti correnti alle Aapp	249.308	250.409	268.811
<i>centrali</i>	4.653	4.687	4.997
<i>locali</i>	130.520	135.599	145.069
<i>previdenziali</i>	114.136	110.123	118.744
Interessi passivi	70.544	69.182	68.543
Altre uscite correnti	110.649	119.575	121.961
TOTALE PAGAMENTI CORRENTI	538.332	552.946	571.483
TOTALE PAGAMENTI IN CONTO CAPITALE	52.791	38.696	39.147
TOTALE PAGAMENTI	591.123	591.642	610.630

Fonte: Def 2020

I saldi di bilancio

Come illustrato in precedenza, i risultati del bilancio si esprimono in termini differenziali. La *tabella 4* confronta diverse **tipologie di saldo** nel corso di sei anni (dal 2017 al 2023, secondo le previsioni del Governo). Osservando la tabella si nota innanzitutto il grande balzo dell'indebitamento netto nel 2020 e la necessità di aspettare altri tre anni (fino al 2024) per vederlo a un livello pre pandemia. Un analogo balzo in avanti interessa il saldo primario e il debito pubblico. La dinamica del debito prevede un ritorno molto più lento a livelli precedenti la crisi. Si nota anche come la spesa per interessi passivi non cambi e anzi tenderà a diminuire: questo perché, nonostante il debito pubblico sia destinato ad aumentare, i tassi di interesse a cui il Paese potrà indebitarsi saranno molto bassi. E ciò è dovuto sia alle garanzie prestate dall'Unione europea sia alla riconquistata, almeno nelle previsioni, buona reputazione da parte dello Stato italiano.

Tabella 4: saldi di bilancio, quadro programmatico (% su Pil)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Indebitamento netto	-2,2	-1,6	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0
Saldo primario	1,5	1,7	-7,3	-3,7	-1,6	0,1
Interessi passivi	3,6	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1
Indebitamento netto strutturale	-2,3	-1,9	-6,4	-5,7	-4,7	-3,5
Debito pubblico	134,4	134,6	158,0	155,6	153,4	151,5

Fonte: NadeF 2020

Le regole e l'iter di approvazione

L'iter di approvazione del bilancio dello Stato è molto articolato e soggetto a norme di varia natura: ordinarie, costituzionali e comunitarie. Le istituzioni coinvolte, infatti, non sono solo quelle nazionali: Consiglio e Commissione europea giocano un ruolo centrale nel processo, insieme a governi e parlamenti nazionali.

Le **politiche di bilancio** sono articolate in due semestri:

- nel **primo semestre**, denominato "semestre europeo", il Consiglio europeo stabilisce le priorità di politica finanziaria e di bilancio per ognuno degli Stati membri. Questi redigono il *Programma di stabilità* (PS) e il *Piano nazionale di riforma* (Pnr), entrambi contenuti nel *Documento di economia e finanza* (Def). Il Def è approvato entro il 10 aprile di ogni anno e inviato alla Commissione europea entro il 30 aprile. Esaminati questi documenti, la Commissione esprime le cosiddette "raccomandazioni", che devono essere approvate dal Consiglio europeo dei ministri dell'economia e delle finanze (Ecofin);
- nel **secondo semestre**, gli Stati membri recepiscono tali raccomandazioni all'interno del *Disegno di legge di bilancio* (Dlb) e del *Documento programmatico di bilancio* (Dpb), che contiene l'aggiornamento del *Programma di stabilità*. Entro il 30 novembre la Commissione europea esprime parere su questi documenti ed entro il 31 dicembre i parlamenti nazionali approvano definitivamente la legge di bilancio per l'anno seguente.

Durante l'anno di gestione del bilancio, viene approvata una legge di assestamento dei conti pubblici e, nell'anno successivo, il ciclo di bilancio si chiude con l'approvazione del rendiconto consuntivo. Tutte queste procedure e i documenti approvati vengono monitorati dall'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb), un organismo nazionale indipendente introdotto dalla normativa europea a seguito della crisi dei debiti sovrani del 2009-2013.

La normativa

Le principali fonti che regolano l'iter di bilancio sono la Costituzione (artt. 81, 97, 117 e 119), le leggi di bilancio che si sono succedute nel tempo (l. 468/1978 e successive modifiche, l. 196/2009, l. 39/2011, l. 243/2012, fino ad arrivare all'ultima approvata, la l. 163/2016), e infine le norme comunitarie integrate nel *Patto di stabilità e crescita* (Psc) europeo. Di seguito ci limitiamo a commentare l'art. 81 della Costituzione e le principali regole europee.

I sei commi dell'**articolo 81 della Costituzione** recitano:

«Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico.

Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali.

Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte.

Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi.

Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale».

I commi 1 e 2 introducono il concetto di **pareggio di bilancio**, espressione molto utilizzata, ma che non compare mai nella Costituzione. In realtà, il riferimento è al concetto, definito poco sopra, di equilibrio strutturale. Questo significa che in caso di cicli economici favorevoli si dovranno generare avanzi da utilizzare in periodi di crisi. In caso di eventi negativamente eccezionali (per esempio, una grave recessione), ci si potrà invece indebitare, previa votazione favorevole delle Camere. Il Parlamento deve essere consapevole della necessità di reperire le fonti per coprire nuove spese (comma 3). L'iniziativa a presentare il *Disegno di legge di bilancio* (Dlb) spetta al Governo, anche se la competenza per la sua approvazione spetta al Parlamento (comma 4). Qualora l'approvazione non arrivasse nei termini previsti (31 dicembre), il Parlamento può concedere l'esercizio provvisorio fino a quattro mesi (comma 5). Infine, le norme di contabilità pubblica devono essere approvate con procedure rafforzate (comma 6).

La **I. 163/2016** unifica i contenuti della legge di bilancio e della ormai ex legge di stabilità (già legge finanziaria). Il nuovo *Disegno di legge di bilancio* soggiace a una regola di equilibrio del bilancio dello Stato, che consiste in un valore del saldo netto da finanziare coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Viene previsto il rafforzamento del processo di programmazione economico-finanziaria delle risorse, attraverso l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio. La nuova procedura ha trovato attuazione per la prima volta nel 2017, con riferimento al triennio di programmazione 2018-2020. L'unica relazione sulla revisione della spesa approvata concerne il triennio 2014-2016.



Infine, l'appartenenza dell'Italia all'**Unione economica e monetaria europea** impone vincoli finalizzati a garantire l'impegno di tutti i Paesi membri a tenere in ordine i propri conti pubblici, contenuti nel **Patto di stabilità e crescita** (Psc). Il Psc ha due componenti: secondo la prima (preventiva), ogni Stato definisce un programma triennale di stabilità (della finanza pubblica), sottoposto annualmente al giudizio della Commissione europea; l'altra componente (repressiva) stabilisce che il deficit di uno Stato non può oltrepassare la soglia del 3% su Pil, se non in casi eccezionali, pena l'apertura di una procedura per deficit eccessivo, che può arrivare fino all'irrogazione di sanzioni finanziarie per lo Stato ritenuto inadempiente. Nello specifico, le regole fiscali europee prevedono:

- la definizione dell'Obiettivo di medio termine (Omt) del saldo strutturale di bilancio, personalizzato per singolo Paese a seconda delle proprie caratteristiche. Per l'Italia, l'Omt era pari al pareggio di bilancio fino al 2019 e, addirittura, pari a un avanzo dello 0,5% di Pil a partire dal 2020;
- regole relative al percorso di avvicinamento all'Omt, con possibilità che vengano concessi agli Stati margini di flessibilità relativi alla situazione ciclica (crescita economica), alla propensione

agli investimenti e all'impegno a realizzare riforme strutturali. Nella *tabella 5* sono riportati gli spazi di flessibilità concessi all'Italia negli ultimi anni;

- vincoli sulla crescita della spesa (differenti in caso di rispetto o meno dell'Omt da parte dello Stato membro);
- vincoli sul rapporto debito/Pil, tra cui la regola più nota che prevede un rapporto tra debito delle Aapp non superiore al 60% del Pil o perlomeno il raggiungimento di tale rapporto con un adeguato ritmo di riduzione. Esistono regole diverse anche relative a tale processo di riduzione. Quella più nota prevede la riduzione annua del 5% della differenza tra il livello raggiunto (la media dei 3 anni precedenti) e l'obiettivo.

Tabella 5: Flessibilità accordata all'Italia nel Psc (% di Pil potenziale, 2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Output gap	-1,20	-0,08	0,35	-8,47	-2,89
Condizioni cicliche	Normali	Normali	Normali	Molto negative	Negative
Aggiustamento stimato	0,60	0,60	0,60	0	0,50
Flessibilità accordata, di cui:	0,39	0	0,18	0,20	0
a) clausole di flessibilità:					
- Riforme strutturali	0	0	0	0	0
- Investimenti	0	0	0	0	0
b) Clausole eventi non usuali:					
- Rifugiati	0,16	0	0	0	0
- Costi per la salvaguardia e la sicurezza del territorio	0,19	0	0,18	0,20	0
Aggiustamento stimato, modificato per la flessibilità accordata	0,21	0,60	0,43	-0,20	0,50
Margine di discrezionalità		0,30			

Fonte: NadeF 2020

Un breve cenno alla revisione della spesa

La l. 163/2016 prevede, tra le altre cose, il rafforzamento del processo di programmazione economico-finanziaria delle risorse, attraverso l'integrazione del processo di revisione della spesa nel ciclo di bilancio. Vale la pena di chiarire brevemente che cosa si intende per "revisione della spesa". La **spending review** – questa è la locuzione inglese normalmente utilizzata – indica un processo di monitoraggio, valutazione e revisione della spesa pubblica, con l'obiettivo di migliorarne l'efficienza ("taglio degli sprechi"), l'efficacia ("indicazione delle priorità") e la trasparenza ("come vengono spesi i soldi pubblici"). La *spending review* è un approccio di tipo selettivo: si contrappone all'approccio dei tagli lineari o all'introduzione di tetti di spesa, che tuttavia risultano più semplici e immediati da attuare.

Riferimenti utili

Bibliografia

Paolo Bosi, *Corso di scienza delle finanze*, Il Mulino

Rosa Maria Vinci Orlando, *Economia e finanza pubblica up*, Tramontana

Simone Crocetti, Mauro Cernesi, *Economia pubblica dinamica*, Tramontana

Carlo Aime, Maria Grazia Pastorino, *EconoMia pubblica*, Tramontana

Sitografia

I documenti di finanza pubblica (Def, NadeF, Legge di bilancio ecc.):

<https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica>

La relazione sulla revisione della spesa 2014-2016

https://www.mef.gov.it/inevidenza/documenti/Relazione_Commissario_20_Giugno_2017_.pdf

La relazione annuale della Banca d'Italia

<https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/relazione-annuale>

Ufficio parlamentare di bilancio (Upb)

<https://www.upbilancio.it>

DISCUTIAMONE INSIEME

DIBATTITO: IL PAREGGIO DI BILANCIO NELLA COSTITUZIONE

Il principio costituzionale del pareggio di bilancio, adottato da numerosi Paesi europei in conseguenza della firma del *Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria* (meglio noto con la locuzione inglese di *Fiscal compact*), è stato introdotto nella nostra Carta fondamentale con la modifica del suo art. 81 (tramite la l. cost. 1/2012 e la successiva l. 243/2012 recante le disposizioni per l'attuazione del principio). Nonostante negli anni successivi tale modifica abbia dato origine a un dibattito piuttosto vivace, la sua approvazione fu molto rapida e supportata da un'ampia maggioranza parlamentare (superiore ai due terzi), che vedeva nella sua adozione uno strumento per rassicurare i mercati finanziari in un momento particolarmente delicato della crisi dei debiti sovrani. Da allora, però, non sono mancate voci critiche all'adozione del principio, che molti esperti giudicano negativamente poiché porrebbe limiti alla capacità degli Stati di adottare le politiche economiche più adatte alla fase congiunturale in essere.

Dopo aver approfondito tramite una ricerca il contesto storico-politico dell'argomento e aver letto le differenti opinioni in merito che riportiamo di seguito, organizzate un dibattito in classe in cui due gruppi di discussione si confronteranno dialetticamente sostenendo una tesi, rispettivamente, favorevole e contraria all'adozione del principio.

OPINIONI A CONFRONTO

«Il testo costituzionale è stato modificato nel 2012, quando è stato inserito il principio del pareggio di bilancio, pudicamente chiamato "equilibrio". Una norma assurda, in quanto di colpo si escludeva un'intera teoria economica e una prassi, da Keynes in poi, che prevedeva la possibilità di finanziare interventi pubblici produttivi anche in deficit, in quanto capaci di incrementare il Pil e quindi ridurre il suo rapporto con il debito. Del resto anche economisti di scuola non propriamente keynesiana hanno dimostrato che l'incremento della spesa pubblica, se bene allocata, senza sprechi e soprattutto in settori innovativi, è più efficace nel contenimento del debito pubblico che non la diminuzione della stessa. Il moltiplicatore keynesiano è molto più performativo che non le politiche di austerità. Basta guardare l'esperienza europea, e italiana in particolare, durante l'attuale crisi per rendersene conto. L'attuale testo dell'articolo 81 prevede un certo limitato grado di flessibilità, ma solo "al verificarsi di eventi eccezionali". Su questo corre il debole filo della trattativa con Bruxelles».

Alfonso Gianni, direttore della Fondazione Cercare Ancora (fonte: www.huffingtonpost.it, con adattamenti)

«In realtà, nel recepire il *Fiscal compact* nella Costituzione il legislatore italiano è stato più realista del re, per motivi assolutamente incomprensibili. Contrariamente a quanto si crede il *Fiscal compact* non impone il pareggio di bilancio, nemmeno del bilancio strutturale. Esso dice solo che vi deve essere un aggiustamento adeguato verso il pareggio di bilancio strutturale, senza eccedere comunque un disavanzo strutturale dello 0,5% del Pil. Inoltre, dal 2016 la velocità di aggiustamento richiesta dipende dalle condizioni economiche e dal livello del debito, generando un numero incredibile di combinazioni possibili. Infine si possono avere sconti per situazioni particolari, come quando il Governo fa investimenti o riforme importanti. Tenendo conto di tutte queste complicatissime regole

ed eccezioni, alla fine la Commissione richiede una certa variazione del bilancio strutturale; ebbene, in questi anni l'Italia non ha mai rispettato queste richieste».

Roberto Perotti, economista e docente (fonte: www.lavoce.info, con adattamenti)

«Nel 1948 la nostra Costituzione, unica in Europa, vietando leggi prive di copertura, definiva con molta lungimiranza i principi dell'equilibrio di bilancio. E i 2.000 miliardi del nostro debito pubblico, che ci pongono in coda nelle classifiche mondiali, segnalano vistosamente con quanta ampiezza quei principi siano stati violati e con quanta disinvoltura nei decenni passati il Parlamento abbia nella sostanza ignorato lo spirito dell'articolo 81. [...] Dovremmo prendere atto di quanto possa costare la latitanza della politica rispetto al dettato costituzionale, e non solo per i vincoli disattesi dell'articolo 81. [...] Oggi il servizio al debito accumulato in barba all'articolo 81 ci costa dagli 80 ai 90 miliardi l'anno (sono miliardi sottratti agli investimenti pubblici e allo sviluppo), un peso insostenibile per Paesi con una forte economia, figuriamoci per un'Italia stremata e impoverita».

Luigi Zanda, avvocato e senatore della Repubblica italiana (fonte: resoconto stenografico della seduta n. 710 del 17/04/2012, www.senato.it, con adattamenti)

VIA AL DIBATTITO

Imparare a dibattere permette di sostenere una tesi davanti a un pubblico, esprimendosi in modo chiaro e convincente, facendo leva su argomentazioni razionali e con un buon controllo sulle emozioni. È un'attitudine che richiede pratica, ma che torna molto utile sul lavoro e nella vita quotidiana. Da qualche tempo il dibattito è diventato oggetto anche di una competizione a squadre: il sistema che proponiamo è quindi basato sul modello del *World schools debating championship*, adottato anche in Italia alle Olimpiadi nazionali di *debate*.

Come preparare il dibattito

1. Formate due squadre, composte da tre oratori e due ricercatori. Ogni squadra elegge un capitano. La squadra A argomenterà a favore del soggetto del dibattito e la squadra B argomenterà contro.
2. Nominate una giuria di tre studenti o studentesse che non fanno parte di alcuna squadra.
3. Nominate un moderatore (in genere, è il docente stesso), con il compito di mantenere l'ordine e cronometrare gli interventi.

Le regole del dibattito

1. I ricercatori di ciascuna squadra devono svolgere il lavoro preliminare, raccogliendo materiale utile per gli oratori della loro squadra (informazioni, articoli, statistiche ecc.).
2. Il giorno del dibattito, gli oratori delle due squadre si alternano alla parola, a cominciare dalla squadra A. Gli oratori presentano gli argomenti a favore della propria tesi e confutano gli argomenti della squadra avversaria, improvvisando via via nuove argomentazioni. Gli interventi devono durare fra i tre e i sei minuti (decidete in anticipo la durata). Solo il moderatore può interrompere il discorso dell'oratore di turno e solo in caso di scorrettezze.
3. Quando tutti gli oratori di ciascuna squadra hanno parlato, la parola passa alla giuria, che si ritira per decidere chi ha argomentato meglio (attenzione: non quale tesi sia la più giusta!). Infine i tre

giudici votano, determinando quale squadra vince. Il moderatore si assicura del corretto svolgimento della votazione.

4. Come regola opzionale, potete dare la possibilità ai ricercatori di porre una domanda all'oratore della squadra avversaria, per metterlo in difficoltà.