

## BILANCIO E RENDICONTO DELLO STATO

### Definizione e tipi di bilancio dello Stato

Il bilancio dello Stato è un documento contabile nel quale vengono elencate le entrate e le spese dello Stato relative a un determinato periodo di tempo. Il periodo di tempo al quale il bilancio si riferisce è denominato **anno finanziario** della durata di norma di dodici mesi e che, in Italia, va dal 1 gennaio al 31 dicembre. L'insieme dei fatti amministrativi (entrate e spese) della gestione di un dato anno finanziario prende il nome di **esercizio finanziario**.

In relazione all'esercizio al quale si riferisce, al momento nel quale viene redatto e al fine al quale è diretto, il bilancio può essere **preventivo**, quando riguarda un esercizio futuro e comprende le entrate che dovranno essere riscosse e le spese che dovranno essere pagate nell'esercizio oppure **consuntivo**, quando è relativo ad un esercizio già chiuso del quale espone i risultati.

Con riferimento al contenuto, il bilancio può essere di **competenza**, che comprende gli introiti e i pagamenti che l'erario ha rispettivamente diritto di esigere e obbligo di eseguire nel corso dell'esercizio al quale il bilancio si riferisce; di **cassa**, che comprende gli introiti e i pagamenti che l'erario prevede di dover materialmente effettuare relativi non solo all'esercizio al quale il bilancio si riferisce, ma anche agli esercizi precedenti.

### Principi del bilancio dello Stato

La redazione del bilancio comporta l'osservanza dei seguenti principi:

- 1) **Annualità**, nel senso che il bilancio contiene la previsione delle entrate e spese dello Stato per un anno.
- 2) **Universalità**, in quanto tutte le entrate e spese devono essere iscritte in bilancio.
- 3) **Unità**, in quanto tutte le spese devono essere contrapposte al complesso delle entrate essendo vietato assegnare una determinata entrata a una determinata spesa.
- 4) **Integrità**, nel senso che le entrate e spese devono essere iscritte al lordo senza alcuna riduzione ad esempio per spese di riscossione o per entrate eventuali
- 5) **Specificazione**, in quanto entrate e spese devono essere ripartite in varie suddivisioni e non indicate in blocco.

In Italia, il bilancio di previsione annuale è composto di due parti denominate rispettivamente Entrate e Spese. Le entrate comprendono quattro titoli:

Titolo I - Entrate Tributarie

Titolo II - Entrate Extra-Tributarie

Titolo III - Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti

Il totale dei tre titoli rappresenta le entrate finali alle quali vanno aggiunte le entrate del:

Titolo IV - Accensione di prestiti.

Per ottenere il totale complessivo delle entrate.

A loro volta, le spese risultano suddivise in tre titoli:

Titolo I - Spese correnti

Titolo II - Spese in conto capitale

Titolo III - Rimborso passività'

La cui somma dà il totale complessivo delle spese.

Le entrate sono ripartite ancora in entrate, ricorrenti e non ricorrenti, tipologie, categorie, capitoli, eventualmente suddivisi in articoli. Le spese sono ripartite in missioni, programmi, capitoli, I capitoli, costituiscono le unità elementari ai fini della gestione e della rendicontazione e possono essere ripartiti in articoli.

Il bilancio annuale di previsione si compone, con riferimento sia alla competenza che alla cassa, di uno stato di previsione dell'entrata, di tanti stati di previsione della spesa quanti sono i ministeri e di un quadro generale riassuntivo riferiti al triennio.

La legge dispone che, nel quadro generale riassuntivo con riferimento alle dotazioni di competenza e di cassa, siano evidenziati quattro **risultati differenziali** che esprimono le seguenti grandezze:

- 1) *Risparmio pubblico*, dato dalla differenza tra la somma delle entrate tributarie ed extratributarie e le spese correnti. In genere, risulta negativo.
- 2) *Saldo netto da finanziare*, dato dalla differenza tra le entrate finali e le spese finali. In genere, risulta anch'esso negativo.
- 3) *Indebitamento netto*, dato dalla differenza tra il totale delle entrate finali al netto della riscossione di crediti e il totale delle spese finali al netto dell'acquisizione di attività finanziarie.
- 4) *Ricorso al mercato*, dato dalla differenza tra il totale delle entrate finali e il totale complessivo delle spese.

### **Preparazione, presentazione ed approvazione del bilancio dello Stato**

Il bilancio dello Stato è un documento contabile, approvato ogni anno dal Parlamento, che autorizza le spese e la riscossione delle entrate, necessarie ad attuare le scelte politiche del Governo. Il processo di formazione del bilancio ha inizio in primavera, con la presentazione – entro il 10 aprile di ogni anno – del DEF, il Documento di Economia e Finanza, con cui il Governo sottopone al Parlamento e all'Unione europea gli obiettivi di finanza pubblica e di politica economica che vuole raggiungere a partire dal triennio successivo.

Il DEF si compone di tre sezioni e di una serie di allegati. Il **Programma di stabilità dell'Italia**, che contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo. Le **Analisi e le tendenze della finanza pubblica**, che contengono principalmente l'analisi di come vanno i conti pubblici. Il **Programma nazionale di riforma**, che contiene lo stato di avanzamento delle riforme avviate, l'indicazione delle priorità del Paese e delle principali riforme da attuare, i prevedibili impatti delle riforme in termini di crescita economica, di competitività del sistema economico e di aumento dell'occupazione. Successivamente alla presentazione del DEF, entro il 27 Settembre, il governo rielabora e aggiorna il proprio programma per il futuro, presentando alle Camere la NADEF – Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanze.

In primavera, il DEF non viene sottoposto solo al Parlamento e ad altre istituzioni nazionali: il Programma di stabilità ed il Programma nazionale di riforma (prima e terza sezione del DEF) sono inviati al Consiglio e alla Commissione Ue entro il 30 aprile. Le conseguenti raccomandazioni dell'Ue, il dibattito nazionale, l'effettivo andamento dell'economia e gli accadimenti, anche straordinari, che nel frattempo possono caratterizzare la vita del Paese, determinano l'aggiornamento degli obiettivi programmatici del Governo di cui tenere conto nella formazione del bilancio di previsione.

La formazione del bilancio di previsione prende l'avvio con la circolare sul bilancio di previsione emanata ogni anno dalla Ragioneria generale dello Stato, con cui si forniscono le istruzioni in base alle quali i diversi ministeri possono formulare proposte per il bilancio di previsione che tengano conto degli obiettivi del DEF, prima, e della NADEF, poi.

Ad ottobre, il Governo presenta la manovra di bilancio per i tre anni successivi, che deve ottenere il parere favorevole dell'Ue e del Parlamento. Le linee principali della manovra vengono sottoposte alla Commissione europea mediante il Documento Programmatico di bilancio (DPB) entro il 15 ottobre. In seguito, entro il 20 ottobre, il disegno di legge di bilancio, contenente il dettaglio delle previsioni di entrata e di spesa in attuazione della manovra viene varato dal Governo e sottoposto al Parlamento. La Commissione europea, entro il 30 novembre, esprime il suo parere sulla manovra di bilancio, valutando – tra l'altro – se c'è e in che misura un disavanzo eccessivo.

L'esame parlamentare inizia in un ramo (Camera o Senato, ogni anno si alterna il ramo del Parlamento che effettua la prima lettura): se non viene emendato da nessuno dei due rami del Parlamento, il bilancio è approvato; se ci sono emendamenti il disegno di legge di bilancio emendato viene esposto in un documento che si chiama Nota di variazione e passa all'esame dell'altro ramo del Parlamento. L'iter termina quando non vengono più presentati emendamenti. L'approvazione definitiva del disegno di legge di bilancio, che deve tenere conto delle raccomandazioni delle Istituzioni europee e della discussione parlamentare deve avvenire entro il 31 dicembre. Così il bilancio diventa legge dello Stato ed entra in vigore il 1° gennaio dell'anno successivo.

L'approvazione del bilancio entro il 31 dicembre consente di evitare l'**esercizio provvisorio**, durante il quale non si possono adottare variazioni di bilancio ma, al contrario, ci si deve limitare e gestire le operazioni di ordinaria amministrazione. Questo potrebbe causare il collasso economico e la perdita di affidabilità dell'Italia per gli investitori stranieri e i vertici Ue.

Durante l'esercizio provvisorio, il governo è autorizzato ad applicare la manovra - senza approvazione - con delle pesanti limitazioni: le spese sono ammesse soltanto in misura di tanti dodicesimi quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio (1/12 se è un mese, 2/12 se è due mesi, 3/12 o 4/12) e può durare al massimo fino al 30 aprile, mentre le spese obbligatorie ed urgenti sono ammesse senza limitazioni. L'esercizio provvisorio è previsto anche per gli enti locali (art. 163, comma 1, del Tuel).

### Struttura del bilancio: missioni, programmi ed azioni

Le voci di entrata e di uscita del bilancio sono classificate con diversi livelli di aggregazione per consentirne la lettura e la comprensione. Nel caso della spesa, le voci si articolano in tre livelli di aggregazione che descrivono le finalità cui sono destinate le risorse dello Stato. Il livello di aggregazione più significativo è quello delle **Missioni**, cioè le grandi finalità perseguite dallo Stato attraverso la spesa pubblica; sono stabili nel tempo e sono 34, di cui 17 condivise fra più ministeri.

Il secondo livello di aggregazione è costituito dai **Programmi** che realizzano le grandi finalità delle Missioni. Su questi programmi esprime il suo voto il Parlamento e sono detti unità di voto parlamentare. Il terzo livello è rappresentato dalle **Azioni**, che riguardano le attività svolte, le politiche attuate e i servizi erogati nell'ambito di ciascun programma.

Entro il **30 giugno**, il Governo presenta il Disegno di Legge di Assestamento che contiene un aggiornamento delle previsioni dell'anno corrente in base a quanto accaduto nei primi mesi dell'anno e del Rendiconto dell'anno precedente, che quantifica i "residui. Dopo la discussione parlamentare e prima della presentazione del disegno di legge di bilancio per il triennio successivo, viene approvata la Legge di Assestamento, che costituisce il nuovo riferimento per entrate e spese fino alla fine dell'anno.

Tavola 1

### Quadro generale riassuntivo del bilancio (competenza e cassa) (Importi in milioni i euro)

	LB 2023		Assestato 2023 <sup>1</sup>		LB 2024					
	CP	CS	CP	CS	2024		2025		2026	
					CP	CS	CP	CS	CP	CS
Entrate tributarie	588.646	569.003	587.830	568.842	608.932	587.859	619.692	598.824	634.176	613.332
Entrate extra-tributarie	83.206	67.535	83.895	67.786	78.386	64.767	76.978	63.700	76.613	63.509
Alienaz. ed ammort. beni patrim. e riscos. crediti	399	384	399	382	249	233	155	140	147	131
<b>Entrate finali</b>	<b>672.251</b>	<b>636.921</b>	<b>672.123</b>	<b>637.009</b>	<b>687.567</b>	<b>652.860</b>	<b>696.826</b>	<b>662.663</b>	<b>710.936</b>	<b>676.972</b>
Spese correnti	715.208	733.531	717.638	733.333	756.526	767.849	744.910	755.809	735.229	744.775
di cui interessi	81.106	81.106	84.473	84.466	96.917	96.917	106.861	106.861	112.546	112.546
Spese in c/capitale	157.695	159.073	158.094	159.658	129.892	135.029	117.215	115.877	107.307	108.251
<b>Spese finali</b>	<b>872.904</b>	<b>892.604</b>	<b>875.732</b>	<b>892.991</b>	<b>886.419</b>	<b>902.878</b>	<b>862.125</b>	<b>871.687</b>	<b>842.536</b>	<b>853.026</b>
Rimborso passività finanziarie	310.820	310.831	303.820	303.831	328.668	328.668	293.895	293.895	341.240	341.240
Risultati differenziali:										
<b>Risparmio pubblico</b>	<b>-43.357</b>	<b>-96.994</b>	<b>-45.914</b>	<b>-96.706</b>	<b>-69.209</b>	<b>-115.222</b>	<b>-48.239</b>	<b>-93.286</b>	<b>-24.441</b>	<b>-67.934</b>
<b>Saldo netto da finanziare</b>	<b>-200.653</b>	<b>-255.683</b>	<b>-203.609</b>	<b>-255.982</b>	<b>-198.852</b>	<b>-250.018</b>	<b>-165.299</b>	<b>-209.023</b>	<b>-131.600</b>	<b>-176.054</b>
<b>Ricorso al mercato</b>	<b>-511.473</b>	<b>-566.514</b>	<b>-507.429</b>	<b>-559.813</b>	<b>-527.519</b>	<b>-578.685</b>	<b>-459.194</b>	<b>-502.919</b>	<b>-472.840</b>	<b>-517.294</b>

Fonte: Ragioneria generale dello Stato, Roma, 2023

<sup>1</sup>I valori del bilancio assestato 2023, in relazione al calendario previsto per la presentazione del medesimo provvedimento, includono solo in parte l'effetto delle disposizioni adottate nel corso del 2023.

I totali possono non corrispondere alla somma dei componenti per gli arrotondamenti effettuati.

Un quarto risultato differenziale, che non figura nel Quadro generale riassuntivo, è l'*Indebitamento netto*, dato dalla differenza tra il totale delle entrate finali al netto della riscossione dei crediti e il totale delle spese finali al netto dell'acquisizione di attività finanziarie.

### **Impiego della finanza pubblica come strumento di politica economica**

La finanza pubblica può essere utilizzata come strumento della politica economica attraverso la politica di bilancio e la politica fiscale, cioè una variazione in aumento o in diminuzione della spesa pubblica e/o del prelievo fiscale. La differenza tra entrate e spese determina il risultato del bilancio, che può essere in pareggio ( $E = S$ ), in avanzo ( $E > S$ ) o in disavanzo ( $E < S$ ).

La spesa pubblica ( $G$ ) e la tassazione ( $T$ ) sono componenti della domanda aggregata e le loro variazioni determinano variazioni in quest'ultima e, di conseguenza, nel reddito nazionale. Le variazioni nella tassazione e nella spesa pubblica sono realizzate attraverso la politica fiscale e la politica di bilancio.

La politica fiscale e la politica di bilancio possono essere usate sia in senso espansivo che restrittivo. In particolare, l'aumento del reddito nazionale può essere perseguito tramite misure di politica fiscale consistenti nella diminuzione delle aliquote delle imposte (dirette e/o indirette) e dei contributi sociali esistenti a carico di persone e imprese, nell'abolizione totale e/o parziale di imposte (dirette e/o indirette) e di contributi sociali esistenti, nell'abolizione e/o riduzione di detrazioni e deduzioni previste per alcune imposte, nell'introduzione e/o nell'ampliamento delle fasce di reddito esenti in tutto o in parte dall'obbligo fiscale, ecc.

La politica di bilancio può prevedere un incremento della spesa pubblica (*spesa per trasferimenti*) per aumentare sia il potere d'acquisto delle famiglie e delle imprese (aumento dei sussidi e contributi esistenti e/o introduzione di nuovi benefici per famiglie ed imprese) e della spesa corrente per aumentare gli acquisti di beni e servizi sul mercato. Particolare importanza assume l'incremento della spesa in conto capitale destinata a finanziare nuovi e/o maggiori investimenti, che presenta un moltiplicatore più elevato della spesa corrente e, quindi, può contribuire in misura maggiore all'aumento del reddito.

Il contributo del settore pubblico alla formazione del reddito nazionale in un'economia chiusa può essere rappresentato dalla seguente identità:

$$Y = C + I + G - T \quad (1);$$

$$C = \bar{C} + cY \quad (2)$$

Dove  $G$  rappresenta la spesa pubblica (immissione) e  $T$  la tassazione (prelievo).

L'introduzione della spesa pubblica determina un aumento della domanda aggregata e dalla (1), attraverso semplici passaggi algebrici, avremo:

$$Y = (\bar{C} + I + G - T) 1 / (1 - c) \quad (3)$$

La (3) fornisce l'ammontare del reddito  $Y$  in presenza della spesa pubblica  $G$  come funzione della nuova domanda aggregata comprensiva della spesa pubblica per il moltiplicatore  $(1 / 1 - c)$ . Qualora la spesa pubblica fosse aumentata dell'ammontare  $\Delta G$ , il nuovo livello di reddito  $Y_1$  sarà dato da:

$$Y_1 = (\bar{C} + I + G + \Delta G) 1 / (1 - c)$$

$Y_1$  si ottiene aggiungendo alla domanda aggregata preesistente la maggiore spesa pubblica  $\Delta G$  e la variazione del reddito sarà data da:  $\Delta Y = \Delta G 1 / (1 - c)$

### **Rendiconto**

I risultati della gestione del bilancio dello Stato nell'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre sono esposti nel Rendiconto Generale dello Stato. Tale documento consente di verificare le modalità e la misura in cui ciascuna Amministrazione ha dato attuazione alle previsioni del bilancio. Si tratta di un conto consuntivo disciplinato dalla legge di contabilità e finanza pubblica del 31 dicembre 2009, n.196, che prevede sia formato da due distinte parti: il conto del bilancio ed il conto generale del patrimonio.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze ha l'obbligo di legge di presentare alle Camere il Rendiconto Generale dello Stato entro il 30 giugno di ogni anno, per far sì che il Parlamento possa esaminarlo e approvarlo in forma di legge nelle settimane successive, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione.

Prima di essere presentato al Parlamento, la regolarità del documento deve essere valutata dalla Corte dei Conti, cui il Rendiconto deve essere trasmesso dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, per cura del Ragioniere Generale dello Stato, entro la fine del mese di maggio per il giudizio di parificazione, che si basa sul raffronto delle risultanze del Rendiconto con le scritture tenute dalla Corte in sede di controllo sugli atti di gestione.

A partire dall'esercizio finanziario 2013, in ossequio a quanto previsto dal Codice dell'Amministrazione Digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 e successive modificazioni), il Rendiconto generale dello Stato viene prodotto esclusivamente in formato digitale, mediante l'utilizzo di un apposito applicativo informatico (RenDe) sviluppato dalla Ragioneria Generale dello Stato, di intesa con la Corte dei Conti. Il primo Rendiconto dematerializzato, relativo all'esercizio finanziario 2012, ha affiancato in via sperimentale il tradizionale formato cartaceo.

### **Articolazione del rendiconto**

Ai sensi dell'art. 36 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Rendiconto generale dello Stato si compone di due parti distinte: il conto del bilancio e il conto generale del patrimonio. Il **Conto del Bilancio** illustra i risultati della gestione finanziaria rispetto alle previsioni, dando evidenza alla gestione di competenza e di cassa, nonché alla nuova formazione e allo smaltimento dei residui.

Le tabelle riassuntive consentono di evidenziare i principali esiti della gestione stessa (a partire dai saldi rilevanti) e di raffrontarli con i corrispondenti valori del bilancio di previsione. Il conto del bilancio è strutturato in maniera analoga al bilancio di previsione, essendo diviso in stati di previsione (uno per le entrate, uno per ciascun ministero per le spese) e ripetendo la ripartizione funzionale delle voci di spesa in missioni e programmi. All'interno di ciascun programma si hanno le ulteriori ripartizioni per macroaggregati, capitoli e piani gestionali.

Al Conto del Bilancio, per ciascuno stato di previsione, è allegata una nota integrativa che espone i risultati raggiunti, il grado di realizzazione degli obiettivi di ogni programma e le risorse utilizzate, motivando gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni. In maniera speculare rispetto alle previsioni, vengono allegate al Conto del bilancio le risultanze economiche di ogni amministrazione, riconciliate con i dati della gestione finanziaria.

Nel **Conto Generale del Patrimonio** sono descritte le variazioni intervenute nel patrimonio dello Stato e la situazione patrimoniale finale, raccordandole alla gestione del bilancio. Il conto del patrimonio è corredato del conto del dare e avere relativo al servizio di tesoreria

Le **Note integrative a consuntivo** sono redatte per ciascuno stato di previsione, in analogia a quanto avviene nel bilancio. Nel caso degli stati di previsione della spesa sono articolate per missioni e programmi; illustrano i risultati raggiunti e le relative risorse impiegate in relazione a quelle programmate e le motivazioni di eventuali scostamenti tra i risultati conseguiti e gli obiettivi fissati in fase di predisposizione del bilancio

Le **Missioni e programmi delle Amministrazioni centrali dello Stato**. Le Missioni rappresentano "le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica" e costituiscono una rappresentazione utile a rendere più trasparenti le grandi poste di allocazione della spesa". Sono suddivise in Programmi, aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, per perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito delle finalità istituzionali.

Il **Rendiconto economico**, allegato al Rendiconto generale, illustra le risultanze economiche per ciascun Ministero. In analogia con il budget definito in fase di previsione, i costi sostenuti sono quantificati in base al principio di competenza economica, secondo tre diverse prospettive di rappresentazione: per Centro di costo, per Natura di costo e per Missioni/Programmi. Include il prospetto di riconciliazione che collega le risultanze economiche con quelle finanziarie.

L'**Ecorendiconto** illustra le risultanze delle spese ambientali delle amministrazioni centrali dello Stato, ovvero delle spese aventi per finalità la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali.

il **Rendiconto in breve** è un documento a carattere divulgativo che riporta in sintesi le principali informazioni e risultati del bilancio dello Stato a consuntivo.