

# Bilancio dello Stato

## Introduzione

Benvenuti.

In questa lezione parleremo del Bilancio dello Stato e delle funzione a cui assolve.

In particolare vedremo:

- i riferimenti giuridici
- come è organizzato
- e, infine, la classificazione economica

Bene, non ci resta che cominciare...

## Funzioni assolte dal Bilancio dello Stato

Il bilancio dello Stato è un documento contabile approvato ogni anno dal Parlamento che così autorizza le spese e la riscossione delle entrate necessarie per attuare le scelte politiche del Governo. Esprime quindi il piano d'azione del Governo. Il Bilancio dello Stato è anche un documento giuridico: è rappresentato da una legge ordinaria presentata dal Governo e approvata dal Parlamento e in quanto tale vincola il potere esecutivo nell'ambito legislativo.

Il bilancio dello Stato assolve a varie funzioni:

- **Funzione autorizzativa**, infatti è lo strumento attraverso cui il Parlamento autorizza il Governo ad esercitare concretamente il proprio indirizzo politico tradotto in termini contabili. E' un documento legislativo che consente al Governo di effettuare atti di gestione, riscuotere le entrate ed effettuare le spese e vincola il potere esecutivo nell'ambito legislativo
- **Funzione economica**, infatti lo Stato si pone degli obiettivi da raggiungere che interessano il sistema economico. Il Bilancio dello stato è lo strumento attraverso cui il Governo può operare in campo economico per raggiungere i propri obiettivi economici
- **Funzione esecutiva** in quanto piano d'azione del Governo
- **Funzione informativa**, in quanto viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale per informare i cittadini sul modo in cui vengono effettuate le spese con le risorse dello Stato. I cittadini, infatti, godono del principio di diritto al Bilancio
- **Funzione politica**, in quanto è la traduzione di un disegno politico in termini contabili

## Riferimenti giuridici

Per quanto riguarda il Bilancio di Stato i riferimenti giuridici sono:

1. la Costituzione italiana articolo 81, detto vincolo di pareggio di bilancio che recita “lo Stato assicura l’equilibrio tra le entrate e le uscite del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”
2. la Legge di Contabilità e Finanza pubblica (Legge del 31 dicembre 2009, n. 196)
3. il Trattato di funzionamento dell’UE e i vincoli del Six Pack, del Two pack e del Fiscal Compact, e il Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell’Unione economica e monetaria

## I differenti tipi di bilancio in relazione al tempo

Il Bilancio assume nomi differenti in relazione al tempo cui si riferisce. In particolare, si parla di:

**Bilancio corrente** – riguarda l’anno in corso

**Rendiconto dell’anno precedente** – riguarda l’anno passato

**Bilancio di previsione** – riguarda il triennio successivo

## Documenti del Bilancio dello Stato

Il bilancio dello Stato si compone dei seguenti documenti:

- **DEF (Documento di Economia e Finanza)**
- **NADEF (Nota di aggiornamento Documento di Economia e Finanza)**
- **DPB (Documento Programmatico di Bilancio)**
- **DLB (Disegno di Legge di Bilancio)**
- **DLA (Disegno di Legge di Assestamento)**
- **DLR (Disegno di Legge di Rendiconto)**

## Iter di formazione del Bilancio

Vediamo ora l’iter di formazione del Bilancio dello Stato.

L’iter inizia con la presentazione del Documento di Economia e Finanza. Questo viene presentato ogni anno entro il 10 aprile. Si tratta del documento con cui il Governo sottopone al Parlamento e all’UE gli obiettivi di finanza pubblica e di politica economica che vuole raggiungere a partire dal triennio successivo.

Il DEF si compone di tre sezioni:

1. **Il Programma di stabilità.** Contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche e di finanza pubblica almeno per il triennio successivo. Per definire gli obiettivi da raggiungere deve tenere presente la possibile evoluzione del quadro macroeconomico. Per ogni anno di riferimento il DEF evidenzia i contributi dei diversi fattori alla crescita, l'evoluzione dei prezzi e del mercato del lavoro, ecc. Sulla base di questi elementi definisce gli obiettivi programmatici per i principali saldi di finanza pubblica come l'indebitamento netto, il debito pubblico, il saldo di cassa e altro e traccia le destinazioni da raggiungere con la manovra di bilancio
2. **Analisi e tendenze della finanza pubblica.** Si tratta dell'analisi dell'andamento dei conti pubblici ossia il conto economico delle PA, con analisi dei principali settori di spesa, il conto di cassa del settore statale, il Bilancio dello Stato
3. **Programma nazionale di riforma.** 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 della occupazione

Il 27 settembre, quindi successivamente alla presentazione del DEF e alla luce delle raccomandazioni dell'UE, del dibattito nazionale, dell'andamento dell'economia del Paese e altri accadimenti, il Governo presenta un documento con cui aggiorna gli obiettivi programmatici presentati con il DEF. Tale documento è il NADEF o Nota di aggiornamento al documento di economia e finanze.

Il DPB o documento programmatico di Bilancio è il Disegno di Legge di Bilancio.

Il Documento programmatico di bilancio è stato istituito nel 2013 con regolamento UE e deve essere trasmesso entro il 15 ottobre di ogni anno, dagli Stati membri alla Commissione Europea e all'Eurogruppo che presentano un progetto di DPB per l'anno successivo. In questo documento illustrano all'Europa il proprio progetto di bilancio per l'anno successivo. Il Documento contiene l'obiettivo di saldo di bilancio e le proiezioni delle entrate e delle spese, nonché i modelli economici e le ipotesi, e ogni altro parametro pertinente alla base delle previsioni di bilancio e l'impatto stimato delle misure aggregate di bilancio sulla crescita economica.

Il bilancio di previsione dello Stato è un atto con forma di legge, predisposto su base annuale e pluriennale, col quale il Parlamento autorizza il Governo a prelevare ed utilizzare le risorse pubbliche necessarie per l'esecuzione delle politiche pubbliche e delle attività amministrative dello Stato e rappresenta il principale documento contabile per l'allocazione, la gestione e il monitoraggio delle risorse finanziarie dello Stato.

La formazione del bilancio di previsione prende l'avvio con la circolare sul Bilancio di previsione emanata annualmente dalla Ragioneria dello Stato. Questa fornisce le istruzioni in base a cui i Ministeri possono formulare proposte per il bilancio di previsione che tengano conto degli obiettivi del DEF e del NADEF. Si arriva così alla presentazione della manovra di bilancio per il triennio seguente da parte del Governo.

La manovra deve ottenere il parere favorevole dell'UE e del Parlamento. Le linee principali della manovra vengono infatti sottoposte alla Commissione europea attraverso il DPB entro il 15 di Ottobre. Poi il Disegno di legge di Bilancio che contiene il dettaglio delle previsioni di entrata e di spesa in attuazione della manovra viene varato dal Governo e sottoposto al Parlamento.

Entro il 30 novembre, la Commissione europea esprime il suo parere sulla manovra di bilancio, valutando anche l'eventuale disavanzo.

L'esame parlamentare, invece, inizia in una camera:

- se non ha emendamenti da proporre lo accetta
- se ci sono emendamenti, propone un documento detto Nota di variazione che passa all'esame nell'altro ramo del Parlamento.

Questo accade fino a quando non vengono più proposti emendamenti, ma in ogni caso il ciclo deve terminare entro il 31 dicembre.

Quindi il bilancio di previsione diventa legge dello Stato ed entra in vigore dal 1 gennaio dell'anno successivo.

Mentre avvengono le varie fasi per la definizione del bilancio di previsione, si ha anche il bilancio vigente ossia il bilancio che è stato definito l'anno precedente con lo stesso percorso descritto. Il bilancio vigente attua ciò che era stato previsto: riscuote le entrate previste ed effettua le spese previste, nei limiti autorizzati dalla legge di bilancio.

Ogni 30 giugno il Governo presenta il Disegno di Legge di Assestamento, che contiene un aggiornamento delle previsioni dell'anno precedente e quantifica i residui, ossia le somme rimaste da riscuotere o da pagare dell'esercizio finanziario trascorso. Dopo l'estate e prima della presentazione del disegno di legge di bilancio per il triennio successivo, viene approvata la Legge di Assestamento che sarà il nuovo riferimento per le entrate e le spese fino alla fine dell'anno.

Il 31 dicembre termina l'anno finanziario, ma non le operazioni sul bilancio. Devono infatti essere chiusi i conti:

- verificare le entrate effettive e quelle ancora da riscuotere, le spese effettuate e quelle da pagare
- verificare se e quali tra gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti

Questo va effettuato fino al 31 maggio dell'anno successivo e culmina nella trasmissione da parte del Ministero dell'Economia del Rendiconto dello Stato alla magistratura contabile, la Corte dei Conti. Questa esamina il Rendiconto, verifica la regolarità dei conti entro la fine di giugno, in modo che dopo la Parifica della Corte dei Conti il Governo possa sottoporre al Parlamento il Disegno di legge del Rendiconto entro il 30 giugno.

Quindi arriva in Parlamento la chiusura dei conti dell'anno passato o Disegno di legge del Rendiconto e l'aggiornamento delle previsioni dell'anno corrente. Entrambi i disegni di legge vengono discussi congiuntamente in Parlamento e approvati simultaneamente. Mentre, come visto, già si sta formando il bilancio di previsione per il triennio successivo.

## Come è organizzato il Bilancio di Stato

Il bilancio di previsione dello Stato è organizzato in modo che tutte le voci di entrata e uscita siano classificate per diversi livelli di aggregazione. Per quanto riguarda le spese, ad esempio, vi sono 3 livelli di aggregazione che descrivono le finalità cui sono destinate le risorse dello Stato.

In generale, troviamo tabelle dette “stati di previsione”, dove ogni stato di previsione è articolato in cosiddette missioni e queste in programmi a loro volta articolati in capitoli. Questi mettono in evidenza gli scopi perseguiti.

Stati di Previsione

Missione

Programma

Capitolo

Programma

Capitolo

Programma

Capitolo

Le missioni delineano le principali funzioni e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica, chiarendone la funzione allocativa e redistributiva. Esplicitano i grandi obiettivi perseguiti dallo Stato attraverso la spesa pubblica, sono 34 e sono stabili nel tempo. Di queste, 17 sono condivise tra più ministeri.

I programmi dicono come si realizzano gli obiettivi evidenziati dalle missioni, ossia gli aggregati di spesa diretti al perseguimento dei risultati definiti in termini di prodotti e di servizi finali. I programmi sono aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni ministero. Ogni programma fa riferimento ad un centro di responsabilità ministeriale.

I programmi costituiscono l'unità minima del bilancio dello Stato ai fini della sua approvazione parlamentare. Ogni programma, cioè, viene votato singolarmente in parlamento, così come le variazioni di spesa ad essi riferite.

I programmi di spesa sono articolati in capitoli che danno la descrizione dettagliata dei programmi. Questi sono contrassegnati da codici che ne permettono la classificazione che fa riferimento all'acronimo inglese COFOG ossia "classifications of functions of government". Si tratta di codici il cui fine è di permettere il confronto in sede europea.

Poiché l'unità di voto è costituita dai programmi, le variazioni di questi devono essere approvate dal parlamento.

Invece, per le variazioni di ripartizione di spesa fino a 3 capitoli e nell'ambito di uno stesso programma, è sufficiente la sola approvazione del ministro competente.

## Classificazione delle voci di Bilancio

Vediamo ora la classificazione delle voci di Bilancio.

**Le voci del Bilancio di Stato vengono classificate secondo 2 criteri:**

1. **il criterio economico** - che ne mette in evidenza la natura economica
2. **il criterio funzionale** - che ne mette in luce gli obiettivi che la PA si propone di raggiungere attraverso la spesa evidenziata, in relazione alle funzioni obiettivo definite ogni anno contestualmente al bilancio di previsione

## Funzioni obiettivo di primo livello

Le funzioni obiettivo di primo livello prevedono 10 funzioni, di cui le prime 3 sono:

1. **Compiti tradizionali dello Stato:**
  1. Servizi generali delle PA
  2. Difesa
  3. Ordine pubblico e sicurezza
2. **Funzione economica:**
  1. Affari economici
  2. Protezione dell'ambiente

### 3. Funzione di welfare:

1. Abitazioni e assetto territoriale
2. Sanità
3. Attività ricreative, culturali e di culto

## Modalità di registrazione delle poste

In base alle modalità con cui sono registrate le poste, il Bilancio dello Stato si distingue in:

1. **Bilancio di cassa**, che si riferisce alle entrate che saranno riscosse e le spese che saranno sostenute nel corso dell'esercizio. Fa riferimento a quanto verrà effettivamente speso e incassato dallo Stato nell'anno successivo
2. **Bilancio di competenza**, che si riferisce alle entrate che saranno accertate e le spese che saranno impegnate nel corso dell'esercizio. Fa riferimento a impegni che dovranno essere onorati, ma che non passeranno materialmente dal bilancio dell'anno successivo

Per cogliere la differenza tra questi due bilanci dobbiamo scomporre le acquisizioni delle entrate e le erogazioni delle uscite nelle loro diverse fasi di gestione. Dal lato delle entrate possiamo distinguere:

- **Accertamento** – ossia la determinazione della ragione del credito, della persona del debitore, della somma da incassare. Consente di iscrivere a bilancio l'ammontare del credito e la sua scadenza
- **Riscossione** – riguarda la fase in cui i soggetti versano materialmente l'importo a chi è autorizzato a riscuoterlo
- **Versamento** – trasferimento dei soggetti autorizzati alla tesoreria dello Stato

Dal lato delle uscite, possiamo distinguere:

1. **Impegno**, che costituisce un vincolo alle previsioni di bilancio e consiste nella determinazione della somma da pagare. Può scaturire solo da un atto legale dell'autorità competente
2. e **pagamento**, cioè il passaggio materiale dalla tesoreria al creditore

Lo scarto tra bilancio di cassa e bilancio di competenza, dà luogo ai **residui**. Questi possono essere attivi o passivi.

**Residui Attivi** – sono riferiti a somme iscritte a bilancio ma non riscosse. Crediti dello Stato

**Residui Passivi** – sono spese iscritte a bilancio ma non pagate, e quindi sono debiti dello Stato. Sono destinati ad essere cancellati se non vengono pagati entro un certo numero di anni.

I residui nascono dal diritto di essere pagati e devono quindi essere riportati nel Bilancio dello Stato dell'anno successivo e approvati dal Parlamento.

## Classificazione economica

Le voci del Bilancio dello Stato vengono classificate anche secondo un criterio economico. La classificazione economica ne mette in evidenza la natura.

Vengono riprese le stesse voci del conto economico consolidato della **Pubblica Amministrazione (PA)** e si distinguono 4 titoli dal lato delle entrate e 3 dal lato delle uscite.

I due prospetti sono simmetrici:

- I primi due titoli delle entrate infatti costituiscono le **entrate correnti**, le quali fanno riferimento ad entrate che tendono a riprodursi annualmente. Similmente, il primo titolo delle uscite, quello relativo alle **uscite correnti**, fa riferimento ad uscite che tendono a riprodursi annualmente
- Ci sono poi i titoli delle **entrate in conto capitale** e delle **uscite in conto capitale**, che si riferiscono a operazioni che non si ripetono necessariamente nell'anno successivo
- Infine quelli relativi alle **entrate e uscite attinenti alla gestione del debito**

## Risultati differenziali

Il bilancio si chiude con la presentazione di 4 risultati differenziali, ciascuno dei quali evidenzia un particolare aspetto della finanza statale:

1. **Risparmio dello Stato**
2. **Indebitamento netto dello Stato**
3. **Saldo netto da finanziare**
4. **Il ricorso al mercato**

Vediamoli meglio:

1. Il Risparmio di Stato sono le entrate – le spese di parte corrente, ossia i primi 2 titoli delle entrate e il primo titolo delle uscite. Rappresenta il contributo dello Stato al risparmio nazionale. Il saldo negativo di



questa voce significa che le entrate correnti non sono sufficienti per pagare le spese correnti statali per gli stipendi, gli interessi sul debito e i trasferimenti a favore di famiglie e imprese

2. L'Indebitamento netto dello Stato – detto anche disavanzo o deficit. E' dato dalla differenza tra entrate correnti in conto capitale e le spese correnti in conto capitale al netto delle operazioni di concessioni di rimborso e di credito. Rappresenta l'ammontare di risorse reali assorbite dal bilancio dello Stato.

3. Saldo netto da finanziare, detto anche fabbisogno complessivo. E' dato dalla somma dell'indebitamento netto e del saldo delle partite finanziarie. Un valore negativo indica l'ammontare di risorse che lo Stato deve reperire per finanziare l'eccesso di spese totali sulle entrate aumentato degli esborsi netti finanziari dello Stato nel corso dell'anno

4. Il Ricorso dello Stato al mercato finanziario - è la differenza tra l'insieme delle entrate complessive economiche e finanziarie e l'insieme delle uscite complessive economiche e finanziarie. Si ottiene aggiungendo il valore dei titoli in scadenza entro l'anno. Di fatto corrisponde alla somma del saldo netto da finanziare e del rimborso dei prestiti. Il ricorso al mercato finanziario indica l'ammontare delle risorse che lo Stato deve ottenere dai mercati finanziari nel corso dell'anno per coprire l'insieme delle uscite previste. Il suo valore coincide con il titolo 4 delle entrate per consentire il pareggio o bilanciamento contabile del bilancio dello Stato. Il totale delle risorse da reperire sul mercato finanziario corrisponde all'ammontare di accensione di prestiti ossia di emissione di debito pubblico

## Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa lezione sul Bilancio dello Stato.

Vi ricordo che abbiamo visto:

- come è organizzato il Bilancio dello Stato
- la classificazione delle voci di Bilancio
- le modalità di registrazione delle poste
- e, infine, la classificazione economica e i risultati differenziali

Al prossimo incontro...