

Bilancio dello Stato 2020 e bilancio 2019: dati a confronto

di Mario Collevocchio

Questo paper traccia il confronto tra i due ultimi bilanci di previsione dello Stato basato sull'esame dei quadri generali riassuntivi e dei risultati differenziali. Il confronto si riferisce ai dati concernenti le previsioni iniziali, sia in termini di competenza che in termini di cassa, e riguarda soltanto gli anni finanziari 2019 e 2020. Vero è che il bilancio dello Stato reca previsioni triennali, ma essendo uno strumento di programmazione scorrevole, le previsioni vengono riformulate e aggiornate ogni anno e dunque quelle sull'orizzonte annuale sono le più importanti sotto il profilo gestionale. Prima però è opportuno accennare alla singolare analogia tra i due documenti in ordine alla procedura di approvazione da parte del Parlamento.

L'approvazione del bilancio

Il 30 dicembre scorso è stata pubblicata nel s.o. alla GU n 304 la legge 27 dicembre 2019, n. 160 concernente "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022*". Anche questa volta è stato evitato il ricorso all'esercizio provvisorio, ma questo felice evento non pare giustificare la corsa affannosa all'esame e all'approvazione del bilancio che si è svolta in Senato e ancora di più alla Camera. Qui il maxiemendamento conclusivo del Governo è giunto in ritardo completamente blindato, perché già approvato dal Senato con mozione di fiducia, e pertanto non restava altro che procedere all'approvazione definitiva da parte della Camera allo stesso modo. Eppure, una situazione analoga si era già verificata lo scorso anno in sede di approvazione del bilancio 2019 e aveva dato luogo al ricorso alla Corte costituzionale da parte di un gruppo di senatori appartenenti allora ad una forza politica di opposizione ed ora alla maggioranza. È noto che il ricorso, diretto a sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione agli atti e ai comportamenti relativi all'approvazione del disegno di legge di bilancio, così come si era svolto presso il Senato, è stato dichiarato inammissibile con l'ordinanza della Corte n.17 del 10 gennaio 2019. Ma nelle conclusioni la Corte ha però affermato che "*in altre situazioni una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari potrebbe portare a esiti differenti*". La "compressione" registrata in sede di approvazione del bilancio 2020 è analoga o diversa? Occorrerà attendere gli eventuali sviluppi per stabilirlo.

Le entrate e le spese di competenza

Dall'allegato A, si rileva quanto segue con riferimento alle *previsioni di competenza*:

- il bilancio 2020 pareggia con un totale complessivo di 897,4 miliardi di euro (+ 28 miliardi di euro rispetto al bilancio 2019)

con riferimento alle entrate (in miliardi di euro):

- le entrate tributarie sono previste in 513,6 con un lieve aumento di circa 400 milioni di euro rispetto al bilancio 2019
- le entrate extratributarie sono previste in 68,07 con un aumento di circa 5 miliardi di euro rispetto al 2019
- le entrate per alienazione e ammortamento dei beni patrimoniali e riscossione dei crediti sono previste nella stessa misura di 2,3 sia nel 2020 che nel 2019
- il totale delle entrate finali è pertanto previsto in 584 con un incremento di 5,4 dovuto essenzialmente alla maggiore previsione delle entrate extratributarie le entrate per accensione di prestiti sono previste in 313,4 con un aumento del 7,7% rispetto al bilancio 2019, pari a 22,6

con riferimento alle spese (in miliardi di euro):

- le spese correnti sono previste in 607,4 e presentano un aumento del 3,26 % rispetto al bilancio 2019, pari a 19,2 miliardi di euro
- le spese in conto capitale sono previste in 55,2 e presentano un aumento dell'11% rispetto al bilancio 2019, pari a 5,5 miliardi di euro
- le spese finali sono pertanto previste in 662,6 e presentano un aumento del 3,87% rispetto al bilancio 2019, pari a 24,7 miliardi di euro
- le spese per rimborso di passività finanziarie sono previste in 234,8 e presentano un aumento di 3,3 miliardi di euro rispetto al 2019.

Le variazioni più rilevanti nelle entrate

Con riferimento alle **entrate tributarie**, l'aumento previsto rispetto al 2019 è soltanto di 389 milioni di euro, pari allo 0,75 per mille. Esso deriva da:

- lievi aumenti dell'Irpef (il cui gettito previsto passa da 199,78 miliardi di euro a 201,30 = + 152 milioni) e dell'Iva (il cui gettito previsto passa da 155,96 miliardi di euro a 156,40 = +44 milioni). L'Irpef e l'Iva costituiscono insieme il 73,2% delle entrate tributarie
- più consistenti aumenti del lotto (+ 32 milioni di euro), delle imposte sui giochi (+ 96 milioni) e di altre imposte indirette non ricorrenti.

Da rilevare che la manovra di bilancio ha consentito di sterilizzare l'aumento dell'IVA e delle accise per circa 23 miliardi di euro e che la pressione tributaria appare sostanzialmente invariata, stando alle previsioni di bilancio.

Con riferimento alle **entrate extratributarie**, l'aumento rispetto al 2019 è di 4,91 miliardi di euro e deriva quasi esclusivamente dal maggiore gettito previsto dei *redditi da capitali* che passano da 7,96 miliardi di euro del 2019 a 12,80 miliardi del 2020 (affitti, concessioni, canoni, interessi attivi, proventi del demanio, ma anche somme derivanti dalla gestione del debito in seguito ad eccedenze della Banca d'Italia, dividendi dovuti da s.p.a. per trasformazione in enti pubblici, quote di utili di enti pubblici, ecc.).

Con riferimento alle **entrate per accensione di prestiti**, l'ammontare complessivo di 313,4 miliardi di euro costituisce il livello massimo del ricorso al mercato finanziario in termini di competenza destinato per 78,6 miliardi a finanziare il saldo netto di bilancio e per 234,8 miliardi a rimborsare le passività finanziarie.

Le variazioni più rilevanti nelle spese

La manovra di bilancio 2020 è caratterizzata soprattutto dall'espansione della spesa corrente che rispetto al 2019 presenta un aumento di 19,2 miliardi di euro, ma anche da un significativo aumento della spesa in conto capitale di euro 5,5 miliardi di euro.

Si tratta di aumenti determinati in termini complessivi, nel senso che derivano da minori spese, dall'aumento dell'accensione di prestiti e in misura minore da maggiori entrate. Dall'esame dei quadri generali riassuntivi non è agevole cogliere le variazioni più significative della spesa rispetto al 2019. La classificazione della spesa per ministeri presenta infatti una forte concentrazione nello stato di previsione del ministero dell'economia e delle finanze che rappresenta da solo oltre il 58% delle spese finali e quasi il 70% del totale della spesa. Analoga situazione si riscontra nella classificazione della spesa nelle dieci divisioni COFOG dove prevale la divisione "*Servizi generali delle pubbliche amministrazioni*" che raccoglie quasi il 63% del totale della spesa.

Alcuni elementi interessanti possono essere invece tratti dalla **classificazione economica della spesa**, anch'essa presente per ministeri, che complessivamente mostra le seguenti variazioni più notevoli rispetto al 2019:

	<i>bil.2019</i>	<i>bil.2020</i>	<i>variazioni</i>
	<i>(miliardi di euro)</i>		
<i>spese correnti</i>			
- redditi di lavoro dipendente	93,5	94,6	+1,1
- consumi intermedi	12,9	13,7	+0,8

- interessi passivi e redditi di capitale	78,9	76,7	- 2,2
<i>spese in conto capitale:</i>			
- investimenti fissi e acquisti di terreni	5,3	7,4	+2,1
- contributi agli investimenti ad AP	20,0	23,5	+3,5
- contributi agli investimenti alle imprese	9,5	13,1	+3,6

Dai dati suddetti emergono lievi aumenti delle spese per il personale e per l'acquisto di beni e servizi, importanti riduzioni delle spese per interessi passivi, anche per effetto della riduzione dello spread, e soprattutto un significativo aumento della spesa per investimenti.

Per poter conoscere in maniera più analitica i contenuti della spesa e delle relative variazioni rispetto al 2019 occorre pertanto abbandonare i quadri generali riassuntivi e affrontare l'esame degli stati di previsione dei dodici ministeri nei quali la spesa è classificata in 34 *missioni* e 177 *programmi* (e in *sezioni* a soli fini meramente conoscitivi). Per poi approfondire la conoscenza più specifica di detti contenuti è necessario ricorrere all'esame del decreto MEF del 30 dicembre 2019 concernente la ripartizione in *capitoli* delle unità di voto parlamentari. Ricerca che esula dall'oggetto di questo paper¹.

Il peggioramento dei saldi

Il lieve incremento del volume delle entrate finali previste rispetto al 2019, influenzato anche dalla mancata maggiorazione delle aliquote dell'IVA, e l'aumento delle spese

¹ Per formulare tuttavia un esempio relativo alla spesa prevista per il *reddito di cittadinanza*, si fa presente il seguente percorso. Nello stato di previsione della spesa del Ministero del lavoro e delle politiche sociali è presente il Programma 3.2 denominato "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva" inserito nella Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia". Nell'ambito del suddetto programma è contenuta l'Azione "Reddito di cittadinanza" con lo stanziamento, uguale per competenza e per cassa, di euro 7.126.900.000 per il 2020, euro 7.598.200.000 per il 2021 e di euro 7.730.700.000 per il 2022. Nel decreto MEF di ripartizione in capitoli delle unità di voto parlamentare, troviamo due capitoli riferiti al Programma suddetto con i medesimi stanziamenti: cap.2780 denominato "Fondo da ripartire per l'introduzione del reddito di cittadinanza" e cap.2781 denominato "Fondo per il reddito di cittadinanza". La gestione e la rendicontazione dei capitoli suddetti è assegnata al Centro di responsabilità "Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale". Da osservare che la spesa è prevista in misura ridotta rispetto al bilancio 2019 nel quale gli stanziamenti relativi agli anni 2020 e 2021 erano rispettivamente di euro 8.055.000.000 e di euro 8.157.000.000. Per altro verso si può osservare che il capitolo 2781, nel coincidere con la denominazione e con l'importo dell'Azione in cui è compreso, non specifica in maniera appropriata l'oggetto della spesa ai fini della gestione e della rendicontazione, così come previsto dalla norma, finendo per assumere un carattere di estrema genericità.

finali, sia pure contenuto in 24,7 miliardi di euro, hanno determinato un peggioramento dei saldi di bilancio rispetto al 2019. In particolare, il confronto dei risultati differenziali *in termini di competenza* tra il bilancio 2019 e il bilancio 2020 mostra quanto segue:

	<i>bil..2019</i>	<i>bil. 2020</i> (miliardi di euro)	<i>delta</i>	<i>%</i>
- risparmio pubblico	- 11,9	- 25,7	+ 13,8	+ 115,9%
- saldo netto da finanziare	- 59,3	- 78,6	+ 19,3	+ 32,5 %
- indebitamento netto	- 57,2	- 76,7	+ 19,5	+ 34,1%
- ricorso al mercato	290,8	313,4	+ 22,6	+ 7,7%
- avanzo primario	19,6	- 18,7	- 38,3	- 195,4%

Il peggioramento del saldo netto da finanziare si riflette sul maggiore indebitamento previsto di 313,4 miliardi che, come già detto, è destinato per 78,6 miliardi di euro a finanziare detto saldo e per 234,8 miliardi di euro a rimborsare le passività finanziarie.

Il confronto tra le previsioni di cassa

Il confronto tra i dati del bilancio 2019 e quelli del bilancio 2020 *in termini di cassa*, tratti dai rispettivi quadri generali riassuntivi analogamente a quanto finora esposto per i dati di competenza, è evidenziato nell'allegato B. Le variazioni appaiono marginali rispetto al volume complessivo delle entrate e delle spese e tuttavia confermano l'andamento complessivo di peggioramento dei saldi. Come è noto, il bilancio di cassa riguarda le entrate che si prevede di riscuotere e le spese che si prevede di pagare nel corso dell'esercizio di riferimento, sia in conto residui che in conto competenza. Ciò determina valori generalmente maggiori del bilancio di competenza. Inoltre, considerando che sul versante della spesa il bilancio di cassa costituisce autorizzazione e limite ai pagamenti, la tendenza in sede di previsione è di rendere massima detta autorizzazione. Per questo motivo, gran parte degli stanziamenti del bilancio di cassa coincide con gli stanziamenti di competenza venendo meno alla funzione fondamentale che è quella di prevedere i reali tempi di realizzazione dei flussi delle entrate e delle spese. Con il decreto legislativo 12.5.2016, n. 93 sono state dettate disposizioni in materia di riordino della funzione del bilancio di cassa attraverso l'introduzione del "*Piano finanziario dei pagamenti*" inteso come un crono programma che contiene dettagliate indicazioni sui pagamenti che si prevede di effettuare nei tempi previsti. Tuttavia, nella lettura del bilancio 2020 - 2022 s' incontrano ancora numerose voci nelle quali coincidono le due forme di stanziamento, specie nell'arco pluriennale. In

realtà, le previsioni di cassa richiedono, per loro natura, periodi brevi di riferimento ai fini di una corretta formulazione e sono pertanto affidate ad altri strumenti che attengono ai rapporti con la tesoreria e ai tempi di emissione del debito pubblico.

Con le riserve indicate, questi sono i dati attinenti ai risultati differenziali dei bilanci 2019 e 2020 *in termini di cassa*:

	<i>bil..2019</i>	<i>bil. 2020</i>	<i>delta</i>
		<i>(miliardi di euro)</i>	
- risparmio pubblico	- 84,9	- 79,4	- 5,5
- saldo netto da finanziare	- 136,7	- 127,8	- 8,9
- indebitamento netto	- 132,6	- 125,9	- 6,7
- ricorso al mercato	368,2	362,6	- 5,6
- avanzo primario	- 57,8	- 63,9	+ 6,1

Si può osservare come i dati suddetti mostrino un miglioramento dei saldi, ad eccezione dell'avanzo primario, ma nello stesso tempo si rileva la notevole entità del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato.

Confronto bilancio dello Stato 2019 - 2020

(Previsioni di competenza)

in miliardi di euro

Entrate				Spese			
	2019	2020	▲		2019	2020	▲
Titolo I Entrate tributarie	513,2	513,6	+0,4	Titolo I Spese correnti (2)	588,2	607,4	+19,2
Titolo II Entrate extratributarie	63,1	68,1	+5,0	Titolo II Spese in conto capitale (3)	49,7	55,2	+5,5
Entrate correnti	576,3	581,7	+5,4	Spese finali	637,9	662,6	+24,7
Titolo III Alienazione e amm.to di beni patrimoniali e riscossione crediti (1)	2,3	2,3	0	Titolo III Rimborso passività finanziarie	231,5	234,8	+3,3
Entrate finali	578,6	584,0	+5,4				
Titolo IV Accensione di prestiti	290,8	313,4	+22,6				
Totale	869,4	897,4	+28,0	Totale	869,4	897,4	+28,0
				(1) di cui per riscossione crediti:	1,12	1,13	+0,01
				(2) di cui per interessi passivi	78,90	76,73	-3,17
				(3) di cui per acquisizione attività finanziarie:	3,25	3,03	-0,22



Confronto bilancio dello Stato 2019 - 2020

(Previsioni di cassa)

in miliardi di euro

Entrate		2019	2020	▲	Spese		2019	2020	▲
Titolo I					Titolo I				
Entrate tributarie	485,9	488,9	+3,0		Spese correnti (2)	618,8	621,9	+3,1	
Titolo II					Titolo II				
Entrate extratributarie	48,0	53,6	+5,6		Spese in conto capitale (3)	54,0	50,7	-3,3	
Entrate correnti	533,9	542,5	+8,6		Spese finali	672,8	672,6	-0,2	
Titolo III					Titolo III				
Alienazione e amm.to di beni patrimoniali e riscossione crediti (1)	2,2	2,3	+0,1		Rimborso passività finanziarie	231,5	234,8	+3,3	
Entrate finali	536,1	544,8	+8,7						
Titolo IV									
Accensione di prestiti	368,2	362,6	-5,6						
Totale	904,3	907,4	+3,1		Totale	904,3	907,4	+3,1	
					(1) di cui per riscossione crediti:	1,07	1,09	+0,02	
					(2) di cui per interessi passivi	79,90	76,73	-3,17	
					(3) di cui per acquisizione attività finanziarie:	5,25	3,03	-2,22	