

Il profondo rosso del rendiconto generale dello Stato 2020

di Mario Collevocchio

Abstract

Il rendiconto dello Stato passa del tutto inosservato dai mass media e dall'opinione pubblica al contrario di quanto avviene con riferimento al bilancio di previsione. In realtà i due documenti presentano caratteristiche diverse non soltanto sul piano contabile. Nei tempi recenti, il bilancio ha assunto il valore di strumento fondamentale di programmazione economica e sociale, segue un iter di formazione strettamente collegato all'appartenenza dell'Italia all'UE, si conclude con la " legge di bilancio " che, sia pure entro certi limiti, contiene una serie di disposizioni di natura sostanziale che intervengono in tutti i campi. Di qui la massima attenzione alla "manovra di bilancio" che viene conosciuta, discussa, pubblicizzata in quanto tocca gli interessi di tutti. Diversa è la funzione del rendiconto che si pone come un documento tardivo, tecnicamente complesso, poco leggibile, con un iter che ricorda il passato e che si conclude con l'approvazione di una legge ermetica che occupa soltanto tre pagine della Gazzetta Ufficiale. Eppure, questo documento dovrebbe essere fondamentale nel processo di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa, non soltanto da parte dell'OIV, ma dell'intera comunità nella reale concezione dell'accountability. Questo scritto cerca di entrare nella lettura della legge di rendiconto 2020 per illustrare i contenuti essenziali che riguardano il conto del bilancio e il conto del patrimonio di cui il rendiconto si compone. Ne scaturisce la visione complessiva dell'impatto sul bilancio della serie numerosa e necessaria degli interventi condotti nel 2020 per contrastare la pandemia da Covid-19 attraverso misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese. Basti pensare che il saldo netto da finanziare, in termini di competenza, è cresciuto di quasi due volte e mezzo il valore iniziale attestandosi a 270,9 miliardi di euro e che l'indebitamento complessivo è salito a 506,9 miliardi di euro, ivi compreso il ripiano del disavanzo della gestione di competenza. I risultati differenziali del bilancio a consuntivo sono dunque tutti fortemente negativi, ma non devono sorprendere qualora si consideri. La situazione di assoluta emergenza ed eccezionalità che ha caratterizzato l'anno 2020. Oggi il problema principale nel perdurare della pandemia, sia pure affievolita, è quello di proseguire nella politica di bilancio espansiva puntando sull'incremento del PIL, sul percorso di rientro verso l'obiettivo di medio termine e sulla riduzione

graduale del debito. L'attuazione degli obiettivi previsti dal PNRR e i vivaci segnali di ripresa registrati di questi mesi inducono decisamente a pensare che il peggio sia passato.

1 - Nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 14 ottobre è stata pubblicata la legge 24 settembre 2021, n. 142 concernente il rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2020. Ancora una volta si è trattato di un provvedimento tardivo e inadeguato rispetto all'esigenza di far conoscere a tutti l'andamento e i risultati di una gestione particolarmente complessa come quella attinente all'anno 2020 tristemente caratterizzato dalla pandemia Covid-19. In realtà la procedura di formazione e di approvazione del rendiconto, ancora radicata nella tradizione di oltre un secolo, la sua struttura e i contenuti tecnicamente complessi ne impediscono l'accesso nel pieno rispetto del principio della trasparenza. Ne deriva che questo documento, che dovrebbe essere fondamentale nel processo di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa da parte della comunità, passa del tutto inosservato dai mass media e dall'opinione pubblica al contrario di quanto avviene con riferimento al bilancio di previsione. In realtà, specie in epoca più recente, il bilancio ha assunto il valore di strumento fondamentale di programmazione economica e sociale strettamente collegato all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e alle opportunità e ai vincoli che ne derivano. Ne consegue che la normativa di riferimento è molto puntuale. Si parte dal documento di economia e finanza (DEF), nelle sue componenti principali del programma di stabilità e del programma nazionale di riforma, per procedere al vaglio da parte della CE durante il semestre europeo, all'esame delle osservazioni che ne scaturiscono, all'aggiornamento del DEF, all'invio alla Commissione della bozza di bilancio programmatico e infine alla presentazione del disegno di legge di bilancio al Parlamento entro il 20 ottobre. A questo punto l'attenzione è massima. La legge 163 del 2016, che disciplina i contenuti della legge di bilancio in seguito alla modifica dell'articolo 81 della Costituzione, prevede la possibilità di emanare, sia pure entro certi limiti, una serie di disposizioni di natura sostanziale che intervengono in tutti i campi. Di qui il serrato confronto tra le parti e l'intenso dibattito parlamentare che

spesso si conclude con un voto di fiducia. I mass-media concedono ampio spazio a questo processo che interessa non soltanto la politica, ma gran parte della comunità intenta a conoscere la “manovra di bilancio”, vale a dire le prospettive degli interventi in materia fiscale (riduzione delle tasse) e soprattutto in materia economica e sociale. La legge di bilancio è pubblicata nella Gazzetta Ufficiale con l’allegato analitico per ciascun ministero delle entrate e delle spese, queste ultime distinte in *missioni* e *programmi*. Subito dopo l’approvazione parlamentare del bilancio, il ministro per l’economia e la finanza emana un decreto ancora più analitico in cui le entrate e le spese previste sono distinte per unità elementari (*capitoli* – circa 5.000)). Anche questo decreto è pubblicato nella GU in ampliando notevolmente lo spazio potenziale di accesso alla conoscenza delle politiche di bilancio.

2 - Tutto questo non avviene con riferimento al rendiconto generale dello Stato. La normativa di riferimento è più scarna e ricalca in parte le disposizioni del passato. Ferma restando l’approvazione con legge del rendiconto ai sensi dell’articolo 81 della Costituzione, la disciplina del rendiconto è contenuta negli articoli 35 e seguenti della legge di contabilità e finanza pubblica n.196 del 2009 che ha introdotto numerose innovazioni nella disciplina del bilancio dello Stato e nell’armonizzazione dei sistemi contabili delle amministrazioni pubbliche, ma poche in materia di rendiconto.

In sintesi, le norme confermano la presentazione alle camere del rendiconto entro il mese di giugno, la sua composizione nelle due parti tradizionali, conto *del bilancio e conto del patrimonio*, l’indicazione degli gli elementi in esse compresi, l’obbligo della trasmissione alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione; istituto ultracentenario che tende a rinnovarsi nelle forme e nei contenuti. Le maggiori novità in questo campo sono recenti e derivano dal decreto legislativo 12.5.2016, n. 90, emanato in attuazione della delega di cui all’articolo 40, comma 1 della legge 196, che interviene sulla struttura del bilancio, introduce i principi contabili generali, detta norme sul sistema di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale, introduce il piano dei conti integrato. L’articolo 2, comma 6 del decreto prevede che il rendiconto è corredato di

apposita *nota integrativa* che, oltre ad illustrare per ciascuna amministrazione e per ciascun programma di spesa, i risultati finanziari, contiene l'analisi e la valutazione del grado di realizzazione degli obiettivi indicati nella nota integrativa che accompagna il bilancio di previsione in coerenza con il relativo schema e i relativi indicatori, motivando gli eventuali scostamenti rispetto a quanto previsto. Il rendiconto illustra altresì in allegato le risultanze economiche per ciascun ministero (*rendiconto economico*) e le risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali (*eco rendiconto*). In base a questa norma, i rendiconti degli ultimi anni presentano note integrative interessanti che contengono la descrizione delle attività svolte dai ministeri con riferimento ai *programmi* e alle *azioni* e l'introduzione, accanto agli indicatori finanziari, anche di indicatori di output e un po' meno di outcome. La piena attuazione di quest'ultima normativa consentirà dunque di imprimere al rendiconto quel necessario carattere di moderno *strumento di accountability* rivolto a dimostrare i risultati della politica di bilancio effettivamente raggiunti in termini di servizi prestati, di opere realizzate, di iniziative concluse. In tale direzione, occorre tuttavia condurre una poderosa azione di semplificazione in modo da consentire in concreto l'accesso a queste informazioni, particolarmente complesse, in omaggio ai principi della trasparenza e della partecipazione. A differenza del bilancio di previsione, il rendiconto non è pubblicato nella Gazzetta ufficiale, neanche in forma semplificata o limitatamente a quadri e riepiloghi più importanti.

3 - La legge di approvazione del rendiconto n. 142 del 24 settembre scorso consta di soli 7 articoli e si sviluppa in appena 3 pagine della Gazzetta Ufficiale ! In realtà l'approvazione concerne i risultati finali del conto di bilancio e del conto del patrimonio che sono espressi in forma talmente macro aggregata da diventare incomprensibile nei contenuti. Proviamo ad entrare.

Il conto di bilancio

Nel sistema di contabilità finanziaria che è quello prevalente nello Stato e nelle amministrazioni pubbliche, il conto del bilancio si riferisce alle previsioni di entrata e

di spesa espresse sia in termini di competenza che in termini di cassa, per seguirne la gestione nel corso dell'esercizio e dimostrare i risultati finali. Ai sensi dell'articolo 36, comma 2 della legge 196 del 2009, il conto comprende, in relazione alla classificazione del bilancio, gli accertamenti e le riscossioni delle entrate e gli impegni e i pagamenti delle spese. Evidenzia inoltre i risultati della gestione dei residui attivi e passivi e conclude con la dimostrazione della situazione finanziaria di competenza e di cassa. Tale è in sintesi il contenuto dei primi quattro articoli della legge in esame. Nel merito:

- *le entrate accertate* nel corso dell'esercizio ammontano a 943,49 miliardi di euro. Questo importo va riferito alle previsioni definitive di competenza del bilancio 2020 determinate in 1.067,1 miliardi rispetto alle previsioni iniziali di 897,4. L'aumento deriva dalle misure introdotte dai vari provvedimenti legislativi rivolti a contrastare la pandemia e ha soprattutto riguardato l'accensione dei prestiti. Lo scarto tra previsioni e accertamenti (minori entrate) è di 123,6 mld. Di queste entrate sono state riscosse e versate nell'esercizio 860,40 mld. Pertanto, 83,09 miliardi costituiscono residui attivi che si aggiungono a quelli provenienti dagli esercizi precedenti pari a 160,8 mld. Ne deriva che alla chiusura dell'esercizio 2020, *l'ammontare complessivo dei residui attivi dello Stato ammonta 211,18 miliardi di euro*. Una riserva notevole rappresentata tuttavia in gran parte dalla possibilità di accensione di ulteriori prestiti
- *le spese impegnate* nel corso dell'esercizio ammontano a 1.076,08 miliardi di euro, di cui pagate 949,00 miliardi. I residui passivi dell'esercizio ammontano pertanto a 127,08 miliardi e si aggiungono a quelli degli esercizi precedenti pari a 69,73. Ne deriva che *l'ammontare complessivo dei residui passivi al termine dell'esercizio ammonta a 196,91 miliardi di euro*.

Il disavanzo della gestione di competenza

Nel confrontare le cifre indicate concernenti gli accertamenti di entrata (+ 943,49) e gli impegni di spesa (- 1.076,8), l'articolo 3 della legge determina il *disavanzo della gestione di competenza in 132,59 miliardi di euro*.

La norma distingue per *titoli* gli accertamenti dell'entrata e gli impegni della spesa.

Con riferimento all'*entrata*, si rileva che le entrate tributarie accertate, pari a 480,77 mld, rappresentano solo il 51% del totale delle entrate e coprono le spese correnti in misura di poco superiore al 70%. Si rileva altresì che gli accertamenti delle *entrate finali* (entrate tributarie, extratributarie, per alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti), pari a 569,24 mld, rappresentano il 60,24% del totale delle entrate, mentre il restante 40% è costituito dall'*accensione di prestiti* (374,28 mld). Occorre però considerare che il ripiano del disavanzo di gestione è affidato al ricorso al credito e pertanto *l'indebitamento complessivo in termini di competenza a consuntivo sale a 506,87 miliardi di euro*.

Con riferimento alla *spesa*, si rileva che oltre il 62% è costituito da *spese correnti* (670,87 mld) e il 15,72% da *spese in conto capitale* (160,20 mld). La restante parte riguarda il rimborso di passività finanziarie (236,01 mld). Da notare il significativo *miglioramento del rapporto tra le spese correnti e le spese in conto capitale* rispetto alle previsioni iniziali. Queste ultime passano dall'8,3% al 20,15% delle spese finali confermando che gran parte delle misure adottate di contrasto all'epidemia hanno riguardato spese di investimento.

La situazione finanziaria

L'articolo 4 determina il *disavanzo finanziario del conto del Tesoro al 31 dicembre 2020 in 324,24 miliardi di euro*. Il dato considera il disavanzo della gestione di competenza del bilancio cui si aggiunge il saldo passivo della gestione di tesoreria, pari a 191,65 mld. L'articolo 36, comma 4, della legge 196/2009 stabilisce che il *conto del dare ed avere* relativo al servizio di tesoreria statale è annesso al conto del patrimonio insieme con gli allegati concernenti il movimento generale di cassa, la situazione del Tesoro e la situazione dei debiti e crediti di tesoreria.

Gli allegati

Sono due, approvati dall'articolo 5.

L'*allegato 1* concerne i prelevamenti dal Fondo di riserva per le spese impreviste effettuati nell'anno 2020. Questo allegato è previsto dall'articolo 28, comma 4, della legge 196/2009 e consiste in un elenco dei decreti emanati nel corso dell'anno dal ministro dell'economia e delle finanze con l'indicazione dei motivi per i quali si è proceduto ai prelevamenti. I decreti emanati nel 2020 sono stati tre per un ammontare complessivo di 277,5 milioni di euro. L'*allegato* indica le destinazioni di detta somma ai ministeri e ai *programmi* di bilancio interessati. L'importo maggiore di 269 milioni di euro riguarda il potenziamento del programma "Protezione civile" della missione "Soccorso civile".

L'*allegato 2* concerne l'approvazione di eccedenze di impegno di spese rispetto agli stanziamenti di bilancio. Si tratta di una sanatoria in quanto dette erogazioni sono state effettuate in deroga al divieto di dar corso all'impegno e al pagamento di spese prive di copertura in bilancio. Si tratta comunque di due sole erogazioni: l'una, particolarmente urgente, diretta al contrasto del crimine e alla tutela dell'ordine pubblico per 19,07 milioni di euro, l'altra, di modeste dimensioni relativa alla ricerca nel settore zooprofilattico (35.778 euro). Da notare che negli enti territoriali e in altre amministrazioni pubbliche dette erogazioni avrebbero configurato ipotesi di responsabilità amministrativa e contabile.

La legge non fa alcun riferimento a due importanti *allegati* al rendiconto previsti dal 5° e 6° comma dell'articolo 36 della legge 196/2009 che riguardano i risultati economici della gestione, con l'analisi dei costi sostenuti (*rendiconto economico*) e le risultanze delle spese relative ai programmi aventi natura o contenuti ambientali (*eco rendiconto*).

4 - Conto generale del patrimonio

È disciplinato dall'articolo 36, comma 3, della legge 196/2009 che riprende e conferma i contenuti già presenti nell'articolo 22 della legge 468 del 1978, abrogata a decorrere dal 2010, che ha dato l'avvio alla riforma del bilancio. Il conto è articolato su due sezioni e comprende:

- le attività e le passività finanziarie e patrimoniali con le variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e da qualsiasi altra causa nel corso dell'esercizio
- la dimostrazione dei vari punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e la contabilità patrimoniale.

L'attivo è costituito da: attività finanziarie, attività non finanziarie prodotte, attività non finanziarie non prodotte. All'interno di queste tre sibilline macrocategorie, cui la legge di approvazione del rendiconto si riferisce, proviamo ad elencare i principali elementi che le costituiscono e indichiamo i valori risultanti dal conto patrimoniale 2020 riportati nell'articolo 6 della legge 142/2021.

Attività finanziarie (671,53 miliardi di euro)

Comprendono: la cassa (biglietti e monete), i crediti di tesoreria, i crediti concessi ad enti pubblici, aziende e privati, le partecipazioni azionarie e a fondi di dotazione, le quote di fondi di investimento, le anticipazioni (fondi di garanzia, di rotazione, di scorta), i residui attivi.

Le componenti principali attengono ai *residui attivi*, pari a 211,18 miliardi di euro, e alle *partecipazioni*.

Attività non finanziarie prodotte (328,50 miliardi di euro)

Comprendono: fabbricati adibiti ad uso abitativo e a sedi istituzionali, fabbricati di edilizia popolare, fabbricati di enti territoriali, fabbricati non residenziali (caserme, fabbricati rurali, commerciali, industriali, opere destinate al culto, ferrovie, impianti sportivi, ecc.), attrezzature, macchinari, mobili e arredi, materiale bibliografico, mezzi di trasporto, armi e armamenti, beni immateriali prodotti (opere artistiche e letterarie, biblioteche, beni di valore culturale, software, ecc.)

Attività non finanziarie non prodotte (4,05 miliardi di euro)

Comprendono i terreni (aree edificabili, aree sottostanti ai fabbricati, parchi, aree geologiche, etc.), i giacimenti di carbone, gas, petrolio, minerali, le risorse biologiche non coltivate, ecc.

Passivo

E' costituito da una sola voce: *Passività finanziarie* (3.219,39 miliardi di euro).

Comprende i debiti di tesoreria, i residui passivi, i debiti redimibili (BTP, certificati di credito, prestiti esteri, monete in circolazione, anticipazioni passive). La parte più consistente è costituita dal debito pubblico valutato al 31 dicembre 2020 in 2.484,9 miliardi di euro.

L'articolo 6 della legge 142 pone a raffronto gli elementi descritti attivi e passivi e perviene alla determinazione di un *saldo negativo di 2.215,30* miliardi di euro che denomina in maniera un po' strana "*Ecceденza passiva al 31 dicembre 2020*". Si tratta in sostanza di un grave deficit patrimoniale, vale a dire di un "Patrimonio netto negativo" che rispetto al 31 dicembre 2019 presenta un peggioramento di quasi 300 miliardi di euro. Questo risultato avrebbe un effetto fulminante nell'ambito di una grande impresa, ma nello Stato assume un significato diverso. La situazione patrimoniale è infatti fortemente influenzata dalla situazione finanziaria, in particolare dall'entità del debito e dalla consistenza dei residui. Il problema di maggior rilievo è dunque collegato all'andamento dei saldi di bilancio, ma ciò non toglie che la gestione e la valorizzazione del patrimonio presentino ancora molti margini di miglioramento.

5- I saldi di bilancio a consuntivo

I seguenti dati relativi al raffronto tra i risultati differenziali di bilancio in sede di previsione e a consuntivo mostrano, in via immediata, la tempesta che ha travolto le previsioni iniziali per effetto dei numerosi interventi rivolti a contrastare il diffondersi dell'epidemia, a potenziare il sistema sanitario, a introdurre misure di sostegno in un'economia in stato di crisi. Si ricorda al riguardo che la Commissione europea ha disposto l'applicazione della *general escape clause* nel marzo del 2020 in

considerazione della grave ed eccezionale situazione di emergenza sanitaria che, per effetto della pandemia da Covid-19, aveva colpito e continua a colpire i Paesi dell'Unione. La possibilità di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine è stata necessariamente colta dal nostro Parlamento che, nel corso dell'anno 2020, ha autorizzato ben cinque scostamenti di bilancio per interventi che hanno superato i 200 miliardi di euro finanziati prevalentemente con il ricorso al credito. È dunque evidente che le ripercussioni sui risultati differenziali a consuntivo trovano una giustificazione del tutto particolare in tale contesto e non sono comparabili con quelli degli anni precedenti.

| | Competenza (in miliardi di euro) | | |
|---------------------------|----------------------------------|------------|---------|
| | Prev. iniziali | Consuntivo | Delta |
| Risparmio pubblico | - 25,7 | -105,4 | - 79,7 |
| Saldo netto da finanziare | - 8,6 | - 270,9 | - 192,3 |
| Indebitamento netto | - 76,7 | - 177,4 | -100,7 |
| Ricorso al mercato | - 313,4 | -506,9 | -193,5 |
| Disavanzo primario | - 1,9 | - 204,2 | - 202,3 |

Il Rendiconto generale dello Stato del 2020 segna dunque un profondo rosso in tutti i risultati finanziari e patrimoniali che rappresentano la sintesi dell'eccezionale intervento pubblico condotto nel 2020 in difesa della salute e per la ripresa della vita economica e sociale. Oggi il problema principale nel perdurare della pandemia, sia pure affievolita, è quello di proseguire nella politica di bilancio espansiva puntando sull'incremento del PIL, sul percorso di rientro verso l'obiettivo di medio termine e sulla riduzione graduale del debito. L'attuazione degli obiettivi previsti dal PNRR e i vivaci segnali di ripresa registrati di questi mesi inducono decisamente a pensare che il peggio sia passato.