

Analisi a consuntivo dell'eccezionale gestione del bilancio 2020 caratterizzata dagli interventi di contrasto all'epidemia e di sostegno all'economia

Mario Collevocchio
Docente SPISA- Università "Alma Mater " di Bologna

Sommario

1 - L'anno horribilis 2020

2 - Il record delle variazioni di bilancio

3 - Un rendiconto tardivo

4 - L'andamento della spesa nell'esercizio 2020: un buon risultato

4 bis - L'andamento della spesa nelle *Missioni* del bilancio 2020 maggiormente interessate dalle variazioni

5 - L'andamento delle entrate nell'esercizio 2020: bene l'accertamento

6 - Uno sguardo ai residui: ancora troppi

7- I risultati differenziali: una voragine necessaria

1 - L'anno horribilis 2020

Le vicende che hanno caratterizzato la gestione del bilancio 2020 presentano un carattere talmente eccezionale che non trova riscontro alcuno dal dopoguerra ad oggi. L'improvviso manifestarsi all'inizio dell'anno di gravi fenomeni del tutto imprevisi derivanti dall'insorgere e dal diffondersi della pandemia da Covid 19 ha mandato in frantumi le previsioni del bilancio 2020 -2022 approvato con la legge n.160 del 27 dicembre 2019 in un contesto socio-economico e di finanza pubblica profondamente diverso. Saltano in sostanza le previsioni basate su altri presupposti in presenza di una situazione incerta e improvvisa i cui sviluppi non sono prevedibili e che richiede interventi urgenti rivolti a ricercare e a utilizzare nuove e ingenti risorse. Il 30 gennaio 2020 l'Organizzazione mondiale della sanità dichiara lo stato di emergenza internazionale di salute pubblica a causa del diffondersi del Covid.19. Il giorno dopo il Presidente del Consiglio dei Ministri decreta la dichiarazione dello stato di emergenza in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgere di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili. La durata è fissata in sei mesi, ma sarà successivamente prorogata fino a giungere al 31 marzo 2022. Sotto il profilo finanziario, la Commissione UE, in considerazione delle gravi difficoltà che incontrano i Paesi dell'Unione colpiti tutti dal dilagare dell'epidemia, decide il 20 marzo di applicare la c.d. *general escape clause* che implica la temporanea sospensione delle regole di bilancio consentendo agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine. Da qui nascono ben cinque scostamenti di bilancio che il Parlamento autorizza, su richiesta del Governo, con la procedura prevista dall'articolo 6 della legge 24 dicembre 2012, n.243, emanata in attuazione dell'articolo 81 della Costituzione e dunque a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna delle due Camere. Si apre così la via alle variazioni di bilancio assunte con decreti-legge per far fronte di volta in volta alle straordinarie e urgenti esigenze d'intervento strettamente collegate al diffondersi dell'epidemia. Nel complesso tali variazioni hanno contribuito in misura sostanziale a determinare, alla chiusura dell'esercizio, una riduzione delle previsioni delle *entrate finali* di 46,7 miliardi di euro e un incremento delle previsioni delle *spese finali* di 212,3 miliardi di euro, in termini di competenza,, con evidenti forti ripercussioni sul saldo netto da finanziare e sul ricorso al mercato.

Nell'assumere come riferimento i dati ufficiali risultanti dal rendiconto generale dello Stato 2020, approvato con la legge 24 settembre 2021, n.142, pubblicata in GU soltanto il 14 ottobre scorso, esaminiamo i principali contenuti di queste variazioni, la loro incidenza sull'andamento delle entrate e delle spese, rispettivamente in termini di accertamenti e impegni e di riscossioni e pagamenti, la rideterminazione a consuntivo dei risultati differenziali di bilancio.

2 - Il record delle variazioni di bilancio

Le numerose e frequenti variazioni di bilancio approvate nel 2020 derivano in gran parte dai decreti-legge che hanno richiesto e utilizzato i suddetti scostamenti di bilancio, oltre che da numerose disposizioni contenute in altri provvedimenti legislativi e amministrativi emanati nel corso dell'anno fino a pochi giorni dalla chiusura dell'esercizio.

Sono qui richiamati in breve.

Il decreto-legge *“Cura Italia”* del 17 marzo 2020, n.18 *“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico”*, convertito con la legge 24 aprile 2020, n.27, apre la serie utilizzando il primo scostamento di bilancio di 25 miliardi euro. In seguito all'introduzione delle pesanti misure di lockdown, il decreto prevede maggiori risorse da destinare al potenziamento del sistema sanitario pubblico, alla protezione civile, alle forze dell'ordine e ai primi interventi di contrasto ai disagi economici e sociali rivolti al sostegno dei redditi, agli ammortizzatori sociali, alla salvaguardia dell'occupazione, agli aiuti alle aziende dei settori più colpiti dalle restrizioni.

Il decreto-legge *“Rilancio”* del 19 maggio 2020, n.34 *“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19”*, convertito con la legge 17 luglio 2020, n.77, è emanato due mesi dopo al duplice scopo di continuare l'azione di contrasto alla diffusione dell'epidemia e soprattutto di rilanciare il sostegno alle imprese e al lavoro.. In particolare, il decreto introduce importanti misure di politica fiscale, con la completa eliminazione degli incrementi dell'IVA e delle accise previsti per il 2021, prevede contributi a fondo perduto a società e partite IVA, dispone la costituzione del *“Patrimonio rilancio”* presso la Cassa DD. PP. con una dotazione di 44 miliardi di euro, prevede l'incremento del *“Fondo di copertura delle garanzie concesse da SACE* per 30 miliardi di euro. Notevoli sono anche le misure nel campo del lavoro, rivolte al rifinanziamento delle Casse di integrazione salariale, e gli interventi in favore degli enti territoriali al fine di consentire la continuità nell'esercizio delle loro funzioni nella difficile situazione creata dall'epidemia. Altre misure di minore entità riguardano le famiglie, il turismo, la cultura e altri settori dell'economia. In complesso, il decreto assorbe le intere risorse autorizzate dal Parlamento il 29 e 30 aprile 2020 con il secondo scostamento di bilancio che per il 2020 ammontano a 155 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare, a 55 miliardi in termini di indebitamento e a 65 miliardi in termini di fabbisogno. Questo provvedimento, che prevede oneri anche a carico degli esercizi successivi, costituisce la principale fonte di variazione del bilancio.

Il decreto - legge *“Agosto”* del 14 agosto 2020 *“Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia”*, convertito con la legge 13 ottobre 2020 , n.126, ha lo scopo di continuare ad assicurare il supporto al sistema produttivo, intervenendo laddove necessario per favorire la ripresa dell'attività economica, difendere l'occupazione, sostenere il reddito dei cittadini e supportare la ripresa della domanda interna, intesa come principale canale di rilancio dell'attività economica nazionale. Il decreto prevede pertanto misure rivolte a prorogare gli interventi in materia di cassa integrazione guadagni, a rinviare alcune scadenze fiscali, a intervenire in favore dei settori e delle imprese che sopportano le conseguenze maggiori

della crisi, a sostenere gli enti territoriali che hanno subito mancati introiti fiscali a causa della pandemia, ad assicurare al sistema di istruzione le risorse necessarie per la messa in sicurezza delle strutture scolastiche al fine di riprendere l'insegnamento in presenza. Per far fronte a queste esigenze, il decreto utilizza le risorse autorizzate dal Parlamento il 29 luglio 2020 con il terzo scostamento di bilancio che, per l'esercizio 2020, ammontano a 32 miliardi di euro in termini di saldo netto da finanziare e di fabbisogno e a 25 miliardi in termini di indebitamento. Anche questo provvedimento prevede oneri a carico degli esercizi successivi.

I quattro decreti-legge "Ristori" emanati nell'autunno inoltrato in rapida successione e confluiti nella legge 18 dicembre 2020, n.176 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n.137, recante ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19". Il grave peggioramento della pandemia verificatosi a partire dalla fine dell'estate attraverso un aumento esponenziale dei contagi e la crescente pressione sugli ospedali e sui reparti di terapia intensiva avevano determinato la proroga dello stato di emergenza del Paese fino al 31 gennaio 2021 e l'emanazione di una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro della salute rivolti a introdurre ulteriori limiti ai comportamenti individuali, alle attività scolastiche, al trasporto pubblico, alle modalità di lavoro e particolari restrizioni all'esercizio di numerose attività economiche. A tali fini il territorio è stato suddiviso in aree rosse, arancioni e gialle in relazione ai differenti livelli di criticità dell'epidemia nelle regioni accertati periodicamente sulla base specifici parametri. Da questa nuove direttive scaturisce il processo di emanazione a cascata dei decreti Ristori che prevedono interventi differenziati in relazione alle attività economiche svolte nelle diverse zone e al mutare del livello di rischio per una spesa complessiva di oltre 27 miliardi di euro, di cui 19.021,4 miliardi relativa al 2020. Per quanto riguarda la copertura, viene utilizzata solo in parte l'autorizzazione del Parlamento del 21 novembre che scaturisce dal quinto scostamento di bilancio, pari a 5 miliardi di euro, in termini di saldo netto da finanziare, e a 8 miliardi in termini di indebitamento netto e di fabbisogno. Per la restante parte, la legge 176 conferma l'utilizzo di economie derivanti dall'attuazione dei decreti-legge 18/2020 (*Cura Italia*), 34/2020 (*Rilancio*) e 104/2020 (*Agosto*) per oltre 12,4 miliardi di euro, l'impiego di fondi ordinari e straordinari di bilancio e il ricorso all'indebitamento. La legge prevede, nello stesso tempo, che il Ministero dell'economia e delle finanze effettui il monitoraggio delle risorse destinate alle misure previste da tutti i decreti-legge emanati al fine di assicurare il rispetto del limite complessivo massimo delle autorizzazioni al ricorso all'indebitamento per l'anno 2020 approvate dal Parlamento. E' appena il caso di notare che le variazioni di bilancio derivanti dalla legge 176 giungono in prossimità della chiusura dell'esercizio 2020

con evidenti difficoltà ad essere impegnate.

3 - Un rendiconto tardivo

Prima di procedere all'esame dei dati a consuntivo dell'eccezionale gestione del bilancio 2020 occorre fare una premessa che giustifica solo in parte il ritardo con cui viene approvato e pubblicato il rendiconto generale dello Stato e la difficoltà di assumere un ruolo fondamentale nel processo di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa. Nel caso del 2020 sono trascorsi ben 287 giorni dalla chiusura dell'esercizio alla pubblicazione della legge nella GU! 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 alla conoscenza da parte dei cittadini nel rispetto del principio della trasparenza. In sostanza, questo documento resta inosservato dai mass media e dall'opinione pubblica al contrario di quanto avviene con riferimento al bilancio di previsione. Specie in epoca più recente, il bilancio ha assunto il valore di strumento fondamentale di politica 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 il voto di fiducia. I mass-media concedono ampio spazio a questo processo che interessa non soltanto la politica, ma gran parte della collettività attenta a conoscere e a valutare 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, degli stati di previsione 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*). Anche questo decreto è pubblicato nella GU ampliando notevolmente lo spazio potenziale di accesso alla conoscenza dei contenuti delle previsioni. 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 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 elementi in esse compresi, l'obbligo della trasmissione alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione. Le maggiori novità in questo campo sono recenti e derivano dal decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, emanato in attuazione della delega di cui all'articolo 40 della legge 196, che interviene sulla struttura del bilancio, disciplina 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 stabilisce 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 (*ecorendiconto*). In base a questa normativa, i rendiconti degli ultimi anni sono articolati sul versante della spesa in *Missioni e Programmi*, come nel bilancio, e dal 2017 anche in *Azioni* che presentano per ora un carattere solo conoscitivo. Manca tuttavia l'esposizione anche sintetica dei contenuti delle *Note integrative* che riguardano la descrizione delle attività svolte dai ministeri in ordine alla realizzazione degli obiettivi assegnati e si accenna soltanto all'introduzione di indicatori di output e di outcome rivolti a misurare dette attività e i relativi esiti. La piena attuazione di quest'ultima normativa consentirà di imprimere al rendiconto quel necessario carattere di *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. Sotto il profilo procedurale, il disegno di legge concernente il rendiconto nasce dalla trasmissione alla Ragioneria generale dello Stato del *conto del bilancio* e del *conto del patrimonio* di ogni Amministrazione a cura del competente direttore dell'ufficio centrale del bilancio; trasmissione che deve avvenire entro il 30 aprile e non oltre il 31 maggio successivo alla chiusura dell'esercizio. In seguito, il Ministro dell'economia e delle finanze, per cura del Ragioniere generale dello Stato, trasmette il rendiconto alla Corte dei conti per la parificazione. Nel caso del rendiconto 2020, la Corte ha provveduto alla parificazione in data 23 giugno 2021. Subito dopo, e precisamente il 1° luglio, il disegno di legge è stato presentato al Senato (AS 2308) che ha provveduto all'approvazione il 4 agosto. Trasmesso poi alla Camera dei deputati il 5 agosto (AC 3258), si è pervenuti all'approvazione definitiva in data 23 settembre. Promulgata in data 24 settembre, la legge n.142 è stata infine pubblicata nel s.o. alla GU del 14 ottobre 2021. E' possibile ridurre questi tempi? Penso sia proprio necessario anche per poter conoscere tempestivamente l'andamento della gestione e predisporre meglio gli strumenti di bilancio afferenti

all'esercizio successivo. E' noto tuttavia che nella prassi questa conoscenza resta affidata a strumenti diversi di indubbio valore (relazioni ministeriali, documenti ISTAT, relazioni e studi della Banca d'Italia e di altre istituzioni, ecc.), ma intanto i dati ufficiali del rendiconto restano in ombra e arrivano troppo tardi. Da notare infine che, a differenza del bilancio di previsione, nella Gazzetta ufficiale è pubblicata la sola legge di approvazione del rendiconto che generalmente consta di pochi articoli che espongono la sintesi dei risultati finali del *conto del bilancio* e del *conto del patrimonio* espressi in forma macroaggregata. In particolare la legge 142/2021 di approvazione del rendiconto 2020 consta di soli sette articoli e si sviluppa in appena tre pagine del supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale.

4 - L'andamento della spesa nell'esercizio 2020: un buon risultato

Procediamo nell'esame dei risultati a consuntivo partendo dal *versante della spesa* che ha dato luogo ai numerosi interventi legislativi di contrasto al diffondersi dell'epidemia e di ripresa dell'economia. La tabella che segue espone in maniera semplificata la sintesi dell'andamento della spesa nel corso dell'anno 2020.

(Inserire Tabella 1 del foglio excel)

In linea di massima, dalla tabella si rileva quanto segue:

- nel complesso la gestione 2020 ha determinato, per effetto dei provvedimenti di variazione di bilancio, un incremento delle previsioni di spesa di 241,3 miliardi di euro
- le *spese correnti*, inizialmente previste in 607,4 miliardi di euro e in via definitiva in 703,6 miliardi, hanno dato luogo a impegni per 670,9 miliardi e a pagamenti per 627,8 miliardi. Un'elevata capacità di impegno dunque (oltre il 95%) e una buona capacità di spesa (quasi il 90%), nonostante l'addensarsi dei provvedimenti di variazione nella seconda metà dell'esercizio. In questo campo hanno tuttavia svolto un ruolo importante le nuove regole di erogazione di molte spese basate sul trasferimento di fondi ad altre istituzioni e in particolare all'INPS
- le *spese in conto capitale* presentano un andamento diverso. In primo luogo occorre segnalare che il loro notevole aumento in sede di variazioni di bilancio (+ 116,1 miliardi di euro) ha contribuito a rivalutare la composizione della spesa finale che, mentre in sede di previsioni iniziali era costituita per l'8,33% dalle spese in conto capitale, in sede di previsioni definitive vede passare questa percentuale al 19,58% con un deciso e apprezzabile balzo in avanti anche rispetto al passato. Ciò significa che molti interventi adottati nel 2020 hanno puntato a migliorare gli aspetti strutturali del sistema sanitario e più in generale del sistema produttivo. In questo ambito la capacità di impegno della

spesa si manifesta anch'essa elevata (98,7%), pur se occorre considerare la presenza di molti residui di stanziamento di nuova formazione. Più bassa si manifesta la capacità di spesa che supera appena il 50% e che trae origine in parte dalla natura stessa delle spese di

investimento le quali notoriamente presentano un ciclo di erogazione più lungo, ma soprattutto per il motivo già evidenziato della difficoltà di utilizzare notevoli stanziamenti ad esercizio avanzato anche a causa del tempo trascorso per la conversione in legge dei relativi decreti. Ne è pertanto derivato un significativo incremento dei residui passivi di cui si dirà in seguito. Sotto altro aspetto, con riferimento agli stati di previsione della spesa dei singoli ministeri, le variazioni introdotte dai provvedimenti legislativi di contrasto alla pandemia vedono in testa il MEF con 130.026 milioni di euro, cui seguono il ministero del lavoro e delle politiche sociali con 46.590 milioni e poi distaccati il ministero dello sviluppo economico con 10.368 milioni, il ministero dell'interno con 8.019 milioni, il ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca con 2.154 milioni, il ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo con 2.120 milioni, il ministero delle infrastrutture con 1.949 milioni, il ministero della salute con 1.481 milioni.

Nella Relazione al rendiconto è, tra l'altro, illustrato l'andamento della spesa suddivisa in due grandi gruppi:

- il primo riguarda i piani gestionali con stanziamenti incrementati in sede di variazioni di bilancio per effetto dei decreti - legge di contrasto al Covid, i cui stanziamenti definitivi ammontano complessivamente a 453,9 miliardi di euro
- il secondo riguarda i piani gestionali non coinvolti dall'attuazione dei suddetti decreti, con stanziamenti definitivi calcolati in di 684,8 miliardi di euro.

La differenza tra i due gruppi in termini di *capacità di impegno* mostra che nel primo questa capacità è maggiore (98,5%) del secondo (91,9%). Questo risultato non deve sorprendere tenuto conto della diversa consistenza dei residui di stanziamento presenti nei due gruppi: 74.285 milioni di euro nel primo, 21.664 milioni nel secondo. Decisamente più bassa è invece nel primo gruppo la *capacità di realizzazione della spesa*, misurata nel rapporto pagamenti/stanziamenti definitivi, che si attesta al 78% , mentre nel secondo è dell'87%. Si riscontra in sostanza che i procedimenti di spesa relativi agli stanziamenti di bilancio incrementati dai decreti-legge di contrasto al Covid non sono giunti interamente a conclusione nel 2020 lasciando un margine di circa 100 miliardi di euro da utilizzare negli esercizi successivi. Le cause principali di questa situazione sono state già indicate nella tardiva introduzione delle variazioni di bilancio e nella maggiore incidenza e natura delle spese in conto capitale che contraddistingue il primo dei due gruppi di spesa. Si manifesta tuttavia opportuno approfondire l'indagine attraverso l'esame dell'andamento della spesa nelle *Missioni* del bilancio 2020 maggiormente interessate alle variazioni.

4 bis - L'andamento della spesa nelle Missioni del bilancio 2020 maggiormente interessate alle variazioni

La tabella che segue indica, in una graduatoria decrescente, il suddetto andamento.

(inserire Tabella 2 del foglio excel)

In linea generale, si può osservare come l'incremento maggiore delle variazioni di bilancio riguardi le prime tre Missioni indicate (11, 26 e 3) che assorbono insieme oltre il 78% dell'incremento complessivo netto delle spese finali. Inoltre *la capacità d'impegno* risulta elevata in tutte le Missioni, ferma restando la presenza di residui impropri, mentre la *capacità di spesa*, misurata in relazione alle previsioni definitive, presenta livelli più bassi solo nei tre casi relativi alle Missioni 11, 21 e 26. Vediamo quali sono i motivi.

All'interno della *Missione 11 "Competitività e sviluppo delle imprese"* domina il *Programma 11.8 "Incentivi alle imprese per interventi di sostegno"*, incrementato di 82.117 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 82.431 milioni di cui 82.379 impegnati (99.9%) e 34.389 pagati (41,7%). Nel proseguire l'esame del Programma al livello di *Azioni*, che come è noto costituiscono una classificazione più analitica della spesa per ora solo a livello conoscitivo, incontriamo la seguente: *"Sostegno finanziario al sistema produttivo interno e sviluppo della cooperazione"*. Questo stanziamento iniziale di sole 180 mila euro ha costituito oggetto di un massiccio rifinanziamento con il decreto-legge 34/2020 (*Rilancio*) attestandosi a 49.595 milioni di euro, interamente impegnati e solo 1.681 pagati. La particolare natura di questa importante spesa d'investimento, che riguarda la costituzione del *"Patrimonio destinato"* presso la Cassa DD.PP. e che non dà luogo a erogazioni immediate, incide sull'indicatore relativo alla capacità di spesa dell'intera Missione 11.

La *Missione 21 "Tutela e valorizzazione dei beni e delle attività culturali e paesaggistici"* si caratterizza per una serie numerosa di Programmi che investono l'intero ambito della cultura in tutte le sue manifestazioni dall'arte allo spettacolo, dai beni archeologici, archivistici, librari ai beni paesaggistici, dal cinema agli audiovisivi. I Programmi più interessati alle variazioni di bilancio riguardano:

Programma 21.2 "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo", incrementato di 149 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 553 milioni di cui 549 impegnati e 468 pagati

Programma 21.13 "Valorizzazione del patrimonio culturale e coordinamento del sistema museale", incrementato di 364 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 684 milioni di cui 634 impegnati e 505 pagati.

Programma 21.14 "Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale", incrementato di 432 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 447 milioni di cui 444 impegnati e solo 74 pagati. Nell'ambito di questo Programma è compresa l'*Azione "Interventi a favore dei beni e delle attività culturali a seguito dell'emergenza Covid 19"* con uno stanziamento di 350 milioni iscritto in sede di variazione di bilancio e interamente impegnato. Non risultano effettuati pagamenti al riguardo e questa circostanza, insieme con l'ampia platea dei beneficiari in questo campo, giustifica in parte il basso livello della capacità di spesa riscontrato.

La *Missione 26 "Politiche del lavoro"* si sviluppa quasi interamente nel *Programma 26.6 "Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione"*, incrementato di 33.335 milioni di

euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 43.237 milioni di cui 36.187 impegnati e 23.465 pagati. Le due Azioni principali di cui il Programma si compone sono:

- *“Trattamenti di integrazione salariale in costanza di rapporto di lavoro e indennità collegate alla cessazione del rapporto di lavoro”*, incrementato di 19.411 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 28.520 milioni di cui 22.830 impegnati e 13.610 pagati

- *“Sostegno e promozione dell’occupazione e del reddito”*, incrementato di 13.924 milioni di euro, che presenta uno stanziamento definitivo di 14.714 milioni di cui 13.353 impegnati e 9.852 pagati.

In questo caso, a parte l’affannosa successione dei decreti emanati nel corso dell’esercizio per fronteggiare di volta in volta le gravi conseguenze dell’epidemia sull’occupazione, occorre considerare la particolare procedura di erogazione della spesa collegata in gran parte ad adempimenti delle imprese sottoposti a controlli regionali.

Occorre infine considerare che importanti interventi nel campo della sanità si rinvengono nella Missione 3 *“Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali” locali* ove spicca il Programma 3.6 *“Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria”*. Il Programma presenta uno stanziamento iniziale di 77.169 milioni di euro incrementato in sede di variazione per 9.165 milioni. Sullo stanziamento definitivo di 86.335 milioni di euro sono stati assunti impegni per 86.251 milioni ed effettuati pagamenti per 78.128 milioni. Nell’ambito del Programma è compresa l’Azione *“Tutela dei livelli essenziali di assistenza”* che assorbe quasi interamente le risorse del programma e il loro grado di utilizzo.

5 - L’andamento delle entrate nell’esercizio 2020: bene l’accertamento

Le variazioni introdotte al bilancio 2020 hanno fortemente interessato il versante delle entrate attraverso misure fiscali concernenti la riduzione e gli sgravi di imposta, la concessione di crediti d’imposta, la proroga dei termini di pagamento. Tali misure, adottate dai vari provvedimenti legislativi nel corso dell’esercizio, a cominciare dai decreti-legge 34/2020 (*Rilancio*) e 104/2020 (*Agosto*), hanno determinato una diminuzione complessiva delle previsioni iniziali delle *entrate tributarie* di oltre 50 miliardi di euro. Ma gli effetti maggiori dei suddetti provvedimenti consistono soprattutto nell’eccezionale incremento dell’indebitamento reso necessario per la copertura finanziaria degli interventi previsti sulla base degli scostamenti di bilancio autorizzati dal Parlamento.

La tabella che segue presenta una sintesi semplificata dell’andamento delle entrate nel corso dell’anno 2020

(inserire Tabella 3 del foglio excel)

Con riferimento alle *entrate tributarie*, si può osservare come la forte riduzione apportata alle previsioni iniziali (- 50,7 miliardi di euro) sia stata in parte compensata da un buon

livello degli accertamenti (+ 17,9 miliardi di euro rispetto alle previsioni definitive) e da un soddisfacente livello delle riscossioni (92%). A questo andamento hanno contribuito tutte le imposte e in particolare:

- *l'imposta sui redditi*

inizialmente prevista in 201,3 miliardi di euro, ridotta a 188,4 miliardi (- 12,9 miliardi), accertata in 195,6 miliardi (+ 7,2 miliardi rispetto alle previsioni definitive), riscossa in conto competenza in 176,5 miliardi

- *l'imposta sul valore aggiunto*

prevista in 156,4 miliardi di euro, ridotta a 135,1 miliardi (- 21,3 miliardi), accertata in 143,1 miliardi (+ 8 miliardi), riscossa in 118,6 miliardi

- *l'imposta sul reddito delle società*

prevista in 39,9 miliardi di euro, ridotta a 31,8 miliardi (- 8,1 miliardi) , accertata in 38,2 miliardi (+6,4 miliardi) , riscossa in 33,2 miliardi.

Situazione analoga si riscontra con riferimento alle *entrate extratributarie* che, sia pure incrementate in sede di variazione delle previsioni (+ 2,1 miliardi), presentano un volume di accertamenti di 14,5 miliardi di euro in più rispetto alle medesime. In questo caso, l'apporto maggiore è rappresentato da "*Entrate derivanti dal controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti*" (+ 9,3 miliardi), da "*Restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari*" (+ 3,9 miliardi) e da entrate per "*Redditi di capitale*" (+ 1,3 miliardi).

A questo punto si potrebbe dire che le riduzioni apportate alle previsioni iniziali delle entrate siano state forse troppo ampie, ma in realtà questo fenomeno si verifica spesso nelle amministrazioni pubbliche in base all'applicazione di uno dei principi fondamentali del bilancio che è quello della *prudenza*. Tale principio richiede che nel bilancio di previsione siano iscritte solo le componenti positive delle entrate che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo considerato, mentre le spese saranno limitate alle sole voci degli impegni sostenibili in relazione alle entrate. Attenzione però, perché l'eccessiva prudenza sul versante delle entrate può condurre alla formazione di creare riserve occulte.

Con riferimento alle *entrate finali* si riscontrano dunque, in sede di accertamento, maggiori entrate per 32,4 miliardi di euro rispetto alle previsioni definitive; maggiori entrate che contribuiscono, insieme alle economie realizzate nelle spese finali, a contenere il ricorso all' "*Accensione di prestiti*", di cui al titolo IV, nella misura di 374,3 miliardi di euro (inferiore di circa il 29% all'importo previsto).

6 - Uno sguardo ai residui: ancora troppi

L'eccezionale gestione del bilancio 2020, caratterizzata da una serie di continue variazioni introdotte durante l'anno che hanno influito sui tempi di svolgimento del ciclo di acquisizione delle entrate e, in particolare, del procedimento di erogazione delle spese, ha dato luogo a un notevole aumento dei residui di nuova formazione alla chiusura dell'esercizio.

I residui attivi

I residui attivi al 31 dicembre 2020 ammontano a 211,2 miliardi di euro e presentano una diminuzione di 5 miliardi rispetto a quelli esistenti all'inizio dell'esercizio (216,2 miliardi), ma tale diminuzione è solo apparente. Occorre infatti considerare che in seguito ad operazioni di riaccertamento e di versamento effettuate durante l'anno, lo stock dei residui provenienti dagli esercizi precedenti è stato ridotto a 128 miliardi di euro. Annualmente l'Agenzia delle Entrate individua, per alcuni crediti tributari, una percentuale di abbattimento delle somme rimaste da riscuotere in conto residui che, per l'esercizio 2020, risulta essere stato pari al 96,5%.

I residui attivi di nuova formazione, vale a dire quelli che si sono formati nella gestione di competenza, ammontano a 83 miliardi di euro e costituiscono il 39,2% del totale. Essi comprendono in gran parte somme accertate e non riscosse (53,2 miliardi) e in misura minore somme riscosse e non versate (29,8 miliardi).

Con riferimento ai *titoli* delle entrate, i residui di nuova formazione sono costituiti:

- per il 66,2 % dalle *entrate tributarie* (55,0 miliardi di euro)
 - per il 33,7% dalle *entrate extratributarie* (28,0 miliardi)
- e in misura trascurabile dalle *entrate del titolo III*.

Con riferimento agli *accertamenti* dell'entrata, i residui attivi di nuova formazione rappresentano:

- l'11,5% degli accertamenti delle entrate tributarie
- il 33,1% degli accertamenti delle entrate extratributarie.

Sotto l'aspetto qualitativo, per quanto riguarda le *entrate tributarie*, i residui di nuova formazione si concentrano sulle imposte sul patrimonio e sul reddito e sulle tasse ed imposte sugli affari (principalmente IRE e IVA). Per quanto riguarda le *entrate extratributarie*, essi riguardano principalmente sanzioni e interessi relativi a violazioni in materia di imposte, multe e sanzioni varie afferenti a fattispecie di natura non tributaria, oblazioni e condanne a pene pecuniarie per contravvenzioni alle norme per la tutela stradale..

I residui passivi

Al 31 dicembre 2020 ammontano a 196,9 miliardi di euro e presentano un aumento di 82,9 miliardi rispetto ai residui esistenti alla fine dell'esercizio 2019 (+ 72,7%). Un aumento così considerevole è imputabile a diversi fattori, ma ha certamente influito in maniera preponderante la causa già rilevata della successione nel corso dell'anno 2020 dei provvedimenti legislativi di contrasto all'epidemia e di rilancio dell'economia, alcuni dei quali emanati in prossimità della chiusura dell'esercizio. Occorre altresì considerare che molti interventi hanno riguardato in maniera consistente spese di investimento le quali, sotto il profilo procedurale, presentano tempio di erogazione più lunghi. L'aumento della consistenza dei residui passivi nel 2020 fa registrare una decisa inversione di tendenza rispetto al 2019, anno in cui l'introduzione del concetto di impegno ad esigibilità (IPE) ha consentito di assumere impegni a valere sulla competenza degli esercizi futuri, contribuendo di fatto ad una più contenuta generazione di residui passivi.

I *residui passivi di nuova formazione*, vale a dire quelli che si sono formati nella gestione di competenza 2020, ammontano a 127,0 miliardi di euro e rappresentano il 64,5% del totale. Essi sono costituiti in gran parte da *residui di spese in conto capitale* (83,3 miliardi pari al 66%) e per la restante parte da *spese in correnti* (43,0 miliardi). Ne deriva la prevalenza assoluta dei *residui di stanziamento*. E' appena il caso di ricordare che la nozione base di residuo passivo consiste in *spese impegnate e non pagate al termine dell'esercizio*. Se si considera che con l'assunzione dell'impegno di spesa sorge l'obbligazione di pagare una somma a terzi, appare evidente che i residui passivi costituiscono debiti dello Stato. Si tratta in questo caso di *residui propri*. La regola presenta tuttavia numerose deroghe previste da disposizioni di legge che consentono di considerare residui passivi anche spese stanziare in bilancio e non impegnate nel corso dell'esercizio. Sono questi i *residui di stanziamento* definiti in dottrina anche *residui impropri*. A differenza dei residui propri, essi non sono debiti, bensì rappresentano disponibilità di risorse da utilizzare negli esercizi successivi. La disciplina fondamentale dei residui di stanziamento è dettata dall'art. 34-bis della legge di contabilità e finanza pubblica 196/2020. Il comma 1 dispone che gli stanziamenti di *parte corrente* costituiscono economie di bilancio, salvo che non sia diversamente previsto con legge, qualora non vengano impegnati alla chiusura dell'esercizio. Il comma 3 dispone che le somme stanziare per *spese in conto capitale*, non impegnate alla chiusura dell'esercizio, possono essere mantenute in bilancio, quali residui, non oltre l'esercizio successivo a quello dell'iscrizione in bilancio. Poi aggiunge, ed è il caso del 2020, che se l'iscrizione in bilancio avviene in forza di disposizioni legislative entrate in vigore nell'ultimo quadrimestre dell'esercizio precedente, il periodo di conservazione è protratto di un ulteriore anno. Per completezza occorre ricordare al riguardo che, con un'importante modifica introdotta nel 2016, le spese pluriennali non permanenti non impegnate nel corso dell'esercizio possono essere iscritte, con la legge di bilancio, nella competenza degli esercizi successivi in relazione a quanto previsto nel piano finanziario dei pagamenti. Questa possibilità, rivolta a ridurre la consistenza dei residui di stanziamento, è stata attivata a decorrere dal 2017 e ha contribuito a ridurre lo stock dei residui passivi alla chiusura dell'esercizio.

Così legittimata la presenza dei residui di stanziamento, essi rappresentano al 31 dicembre 2020 il 75% dei *residui passivi di nuova formazione* e sono costituiti per 76,6 miliardi di euro da *spese in conto capitale* e da 18,7 miliardi da *spese correnti*. Una presenza notevole dunque per le ragioni già indicate. In particolare, con riferimento alle prime (*spese in conto capitale*), gli importi maggiori si rinvencono nei contributi agli investimenti ad Amministrazioni Pubbliche che da sempre danno luogo a tassi di formazione di nuovi residui particolarmente elevati. Ma è soprattutto nella categoria "*Acquisizioni di attività finanziarie*" che si riscontra un aumento eccezionale rispetto al 2019 (+ 92,6 miliardi) in gran parte derivante dal "*Fondo apporti al patrimonio destinato di Cassa Depositi e Prestiti*" introdotto dal decreto-legge 34/2020 (*Rilancio*).

Con riferimento alle spese correnti, i residui di stanziamento sono autorizzati da numerose disposizioni legislative specifiche e riguardano soprattutto i trasferimenti alle Amministrazioni Pubbliche e in particolare agli enti territoriali e agli enti di previdenza.

7 - I risultati differenziali: una voragine necessaria

L'eccezionale gestione del bilancio 2020 si è conclusa con risultati differenziali di particolare gravità in quanto si è svolta nella più volte richiamata situazione di emergenza epidemiologica sulla base della serie degli scostamenti di bilancio autorizzati dal Parlamento nel corso nell'anno e sostanzialmente finanziati con il ricorso all'indebitamento. Esaminiamo i due saldi fondamentali rappresentati dal *saldo netto da finanziare e dal ricorso al mercato finanziario*.

Al riguardo si premette che l'articolo 21 della legge 196/2009 di contabilità e finanza pubblica, modificato dall' articolo 2 della legge 4.8.2016, n.163, stabilisce che la legge di bilancio determina, per ciascun anno del triennio cui il bilancio si riferisce, i limiti *massimi* dei saldi suddetti. Essi vanno determinati, sia in termini di competenza che in termini di cassa, in coerenza con gli obiettivi programmatici del saldo del conto consolidato delle amministrazioni pubbliche indicati nel Documento di economia e finanza (DEF).

Nel corso dell'anno detti limiti massimi, inizialmente stabiliti dalla legge 27.12.2019, n.160, concernente l'approvazione del bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e del bilancio pluriennale 2020-22, sono stati elevati come segue dai provvedimenti legislativi emanati sulla base degli scostamenti di bilancio autorizzati dal Parlamento:

Livello massimo del saldo netto da finanziare

		<i>competenza</i>	<i>cassa</i>
		<i>(in miliardi di euro)</i>	
Legge 160/2019 (<i>legge di bilancio</i>)	art. 1, c.1	79,5	129,0
D.L. 18/2020 (<i>Cura Italia</i>)	art.126, c.2	104,5	154,0
D.L. 34/2020 (<i>Rilancio</i>)	art.265, c.1	259,83	309,33
D.L. 104/2020 (<i>Agosto</i>)	art.114, c.1	336,0	384,0
Legge 176/2020 (<i>Ristori</i>)	art. 34, c. 5	341,0	389,0

Per effetto dei suddetti provvedimenti legislativi, il *saldo netto da finanziare* è aumentato di 261,5 miliardi di euro rispetto al valore iniziale, in termini di competenza (*pari a circa il 329%*), e di 260,0 miliardi in termini di cassa (*pari a circa il 202%*).

Livello massimo del ricorso al mercato finanziario

	<i>competenza</i>	<i>cassa</i>
--	-------------------	--------------

	<i>(in miliardi di euro)</i>	
Legge 160/2019 art. 1, c.1	314,34	363,84
D.L. 18/2020 art.126. c. 2	339,34	388,84
D.L. 34/2020 art.265, c. 1	494,67	544,17
D.L. 104/2020 art.114, c. 1	594,84	642,84
Legge 176/2020 art. 34,c. 5	599,84	647,84

Con riferimento a questo limite massimo, *l'incremento del ricorso al mercato* stabilito dai suddetti provvedimenti legislativi è stato complessivamente di 285,5 miliardi di euro, in termini di competenza e di 284,0 miliardi in termini di cassa. Si tratta di un limite massimo determinato al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato. Anche in questo caso il limite del ricorso al mercato finanziario è notevolmente aumentato rispetto a quello iniziale in misura del 90,7% in termini di competenza e del 78% in termini di cassa.

La gestione del bilancio 2020 a consuntivo si è mantenuta entro i limiti massimi suddetti? La risposta è affermativa.

Esaminiamo la seguente tabella che riporta in sintesi l'andamento dei risultati differenziali nel corso dell'esercizio e alla sua chiusura.

(inserire Tabella 4 del foglio excel)

Con riferimento al *saldo netto da finanziare (spese finali - entrate finali)*, dalla previsione iniziale di - 78,6 miliardi di euro, si è passati alla previsione definitiva di - 337,6 miliardi per poi registrare un *notevole miglioramento in sede di consuntivo*. Qui il *saldo di competenza (accertamenti - impegni)* ammonta a - 270,8 miliardi di euro e il *saldo di cassa (riscossioni - pagamenti)* ammonta a - 225,7 miliardi; valori questi notevolmente inferiori ai limiti massimi autorizzati. Rispetto al 2019, in cui il saldo netto da finanziare ha registrato un valore positivo (+ 2,3 miliardi di euro), nel 2020 si riscontra un peggioramento di 273,2 miliardi di euro derivante in parte da una diminuzione delle entrate finali, ma soprattutto da un forte aumento delle spese finali. Con riferimento alla gestione di cassa, il saldo netto da finanziare presenta un peggioramento rispetto all'esercizio precedente di 154,6 miliardi di euro in buona parte imputabile alla massa di entrate accertate ma non riscosse o versate. Il rispetto dei limiti massimi autorizzati dal Parlamento, si riscontra anche per il *ricorso al mercato (spese totali - entrate finali)*. Senza considerare i saldi negativi afferenti alla sola gestione di competenza dell'esercizio 2020, dalla previsione iniziale di - 313,4 miliardi di euro, si è passati alla previsione definitiva di - 529,9 miliardi e, in sede di consuntivo, ai valori *effettivi di competenza e di cassa* di 374,3 miliardi di euro, come indicato nella tabella delle entrate.

Il miglioramento dei dati attinenti al saldo netto da finanziare e al ricorso al mercato rispetto alle previsioni definitive è in parte dovuto a maggiori accertamenti delle entrate e

soprattutto a minori impegni di spesa assunti in considerazione delle difficoltà già segnalate derivanti dall'entrata in vigore di alcuni provvedimenti legislativi di variazione ad esercizio inoltrato. Questa causa ha influenzato anche gli altri risultati differenziali che, come evidenziato nella tabella, sono tutti migliorati in sede di consuntivo rispetto alle previsioni definitive. Essi presentano tuttavia un forte peggioramento rispetto ai corrispondenti importi registrati alla chiusura dell'esercizio 2019, ma il confronto con gli anni precedenti appare improprio e dimostra ancora una volta l'assoluta eccezionalità della gestione del bilancio 2020 dominato dall'esigenza di contrastare l'epidemia e di avviare i primi interventi di ripresa dell'economia.

=====