

IL BILANCIO DELLO STATO

GENERALITÀ

Il bilancio di previsione dello Stato è il documento contabile che espone in maniera sistematica il reperimento (entrate) e l'impiego delle risorse pubbliche (spesa) e rappresenta il principale riferimento per l'allocazione, la gestione e il monitoraggio di entrate e spese dello Stato relative a un determinato periodo di tempo. Il periodo di tempo al quale il bilancio si riferisce è denominato **anno finanziario**; ha durata di norma di dodici mesi e, in Italia, va dal 1 gennaio al 31 dicembre. L'insieme dei **fatti amministrativi** (entrate e spese) della gestione di un dato anno finanziario prende il nome di **esercizio finanziario**.

Il bilancio può essere **preventivo**, quando riguarda un esercizio futuro e comprende le entrate che dovranno essere riscosse e le spese che dovranno essere pagate nell'esercizio oppure **consuntivo** (o **rendiconto**), quando è relativo ad un esercizio già chiuso del quale espone i risultati.

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

In origine, il bilancio di previsione aveva natura esclusivamente finanziaria e comprendeva entrate e uscite (spese) monetarie. La gestione delle entrate comprende le seguenti fasi:

1. L'accertamento;
2. La riscossione;
3. Il versamento.

Con l'**accertamento**, viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare e fissata la relativa scadenza. La **riscossione** consiste nel materiale introito mediante l'emissione di apposita reversale da parte del tesoriere o di altri eventuali incaricati della riscossione delle somme dovute all'ente. Normalmente le somme riscosse dal Tesoriere dell'Ente si considerano automaticamente versate sul conto di tesoreria dell'Ente. Per le somme riscosse da incaricati interni ed esterni diversi dal Tesoriere, alla riscossione segue il materiale **versamento** sul conto di Tesoreria. Es: somme riscosse dal concessionario per i tributi. Le entrate accertate nell'esercizio ma non riscosse in tutto o in parte alla chiusura dello stesso danno luogo ai **residui attivi**, i quali sono compresi tra le attività del conto patrimoniale.

La gestione delle spese comprende le seguenti fasi: impegno, liquidazione, ordinazione, pagamento.

L'**impegno** costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione giuridicamente perfezionata, è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e la relativa scadenza e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, nell'ambito della disponibilità finanziaria accertata.

La **liquidazione** costituisce la successiva fase del procedimento di spesa attraverso la quale, in base ai documenti ed ai titoli atti a comprovare il diritto acquisito del creditore, si determina la somma certa e liquida da pagare nei limiti dell'ammontare dell'impegno definitivo assunto.

L'**ordinazione** consiste nella disposizione, disposta mediante l'emissione di apposito mandato di pagamento, impartita al Tesoriere di provvedere al pagamento.

Il **pagamento**, ultima fase del procedimento di spesa, è eseguito dal servizio Tesoreria, che provvede all'estinzione dell'obbligazione verso il creditore secondo le indicazioni fornite dall'Ente. Il pagamento di qualsiasi spesa deve avvenire esclusivamente tramite il servizio di tesoreria.

Le spese impegnate e non pagate entro la chiusura dell'esercizio confluiscono nei **residui passivi**, i quali sono compresi tra le passività del conto patrimoniale.

Quando i residui passivi non vengono pagati entro un certo tempo a partire dall'esercizio a cui si riferiscono vengono eliminati dal bilancio dello Stato e iscritti nel Conto del Patrimonio dello Stato tra le passività mediante un procedimento amministrativo denominato perenzione. La perenzione amministrativa è un istituto caratteristico della contabilità pubblica. Infatti, l'art. 36 del R.D. 2440/1923 (e successive modificazioni e integrazioni) stabilisce che i residui *delle spese correnti* (ad es. di funzionamento) e delle *spese in conto capitale* (ad es. di investimento) non pagati entro il secondo esercizio successivo a quello in cui è stato iscritto il relativo stanziamento si intendono perenti agli effetti amministrativi.

Le somme eliminate possono riprodursi in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi, qualora il creditore ne richieda il pagamento (purché non sia trascorso il periodo di «prescrizione» giuridica del suo diritto), con prelevamento dagli appositi “ *fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese di parte corrente*” e “ *fondo speciale per la riassegnazione dei residui perenti delle spese in conto capitale*”, entrambi istituiti nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

La perenzione è un istituto amministrativo che non arreca alcun danno al creditore che, anche qualora sia avvenuta la cancellazione dal bilancio dell'importo dovutogli, conserva il diritto ad avanzare richiesta di pagamento: essa determinerà (compatibilmente con la disponibilità di risorse nei fondi speciali per la riassegnazione) la reinscrizione in bilancio del suo credito.

In generale lo scopo di queste disposizioni in materia di residui passivi è quello di evitare che le amministrazioni statali abbiano a disposizione nei propri bilanci considerevoli stanziamenti di risorse da impegnare e spendere in esercizi ormai lontani da quello in cui la spesa in questione è stata autorizzata con l'approvazione del bilancio. In caso contrario, la funzione di controllo parlamentare sulla gestione delle risorse pubbliche risulterebbe indebolita **e, in ciascun esercizio, il fabbisogno risulterebbe sovradimensionato.**

Il bilancio dello Stato, secondo quanto stabilito dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 e s.m.i., viene redatto annualmente, con orizzonte triennale (sebbene gli stanziamenti costituiscano limiti all'autorizzazione di spesa solo per il primo esercizio), e approvato con legge ordinaria dal Parlamento.

Ogni anno, la legge di bilancio deve recepire variazioni di entrate e spese imputabili a diversi fattori: l'introduzione di nuove norme e l'abrogazione di altre, il rifinanziamento e il definanziamento di norme preesistenti, la rimodulazione delle risorse tra diversi capitoli di spesa (entro i limiti stabiliti dalla normativa in materia), la variazione di parametri esogeni fondamentali per la determinazione effettiva di rilevanti voci di spesa.

A partire dalla legge di bilancio per il triennio 2017-2019, è stata eliminata la legge di stabilità, è stata data natura sostanziale alla legge di bilancio e divisa quest'ultima in due sezioni distinte. La Sezione I, dedicata alle innovazioni legislative, e la Sezione II, contenente il bilancio a legislazione vigente e le variazioni non determinate da innovazioni normative: rimodulazioni compensative verticali (nello stesso esercizio, tra capitoli di spesa) e orizzontali (tra vari esercizi, su uno stesso capitolo di spesa), nonché rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni di spese disposte da norme preesistenti.

Dal momento che la Sezione I della nuova legge di bilancio è riservata esclusivamente alle innovazioni legislative, la manovra di finanza pubblica (ovvero, l'insieme degli interventi volti a modificare la legislazione vigente) non si esaurisce in essa, ma include anche le modifiche della legislazione vigente effettuate direttamente con la Sezione II. Quest'ultima, inoltre, deve esporre gli stanziamenti complessivi ottenuti dall'integrazione delle due sezioni, dando separata evidenza agli effetti finanziari imputabili alle innovazioni normative contenute nella Sezione I, nonché agli altri interventi di modifica della legislazione vigente previsti.

Il nuovo disegno di legge di bilancio viene presentato al Parlamento entro il 20 ottobre di ogni anno, dando avvio all'iter normativo che porterà, entro il 31 dicembre, all'approvazione del testo definitivo. Le modifiche apportate al bilancio nel corso della discussione parlamentare formano oggetto di apposite note di variazione.

PRINCIPI DEL BILANCIO DELLO STATO

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

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

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

Titolo I - Entrate Tributarie

Titolo II - Entrate Extra-Tributarie

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

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

Titolo IV - Accensione di prestiti.

Per ottenere il totale complessivo delle entrate.

A loro volta, la spesa risulta suddivisa in tre titoli:

Titolo I - Spese correnti

Titolo II - Spese in conto capitale

Titolo III - Rimborso passività'

La cui somma dà il totale complessivo della spesa.

STRUTTURA DEL BILANCIO DELLO STATO

È composto da uno stato di previsione per le entrate, da tanti stati di previsione di spesa quanti sono i ministeri con portafoglio e da un quadro generale riassuntivo riferiti al triennio. La legge dispone che, nel quadro generale riassuntivo con riferimento alle dotazioni di competenza e di cassa, siano evidenziati anche quattro **risultati differenziali** che esprimono le seguenti grandezze:

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

Le entrate sono ripartite nei quattro titoli sopra citati e ogni titolo, che può avere entrate di natura ricorrente e non ricorrente, è diviso in tipologie e queste ultime rappresentano l'aggregato su cui il Parlamento esprime il proprio voto (unità di voto parlamentare). Ciascuna tipologia è poi ulteriormente suddivisa in categorie e capitoli.

Gli stati di previsione della spesa sono organizzati per missioni e programmi. Le missioni descrivono le finalità generali perseguite attraverso la spesa dello Stato, mentre i programmi – unità di voto parlamentare per quanto attiene alle spese – rappresentano le ripartizioni delle missioni in aree di attività omogenee per il raggiungimento delle finalità di ciascuna missione. I programmi sono a loro volta articolati in azioni, le quali descrivono nel dettaglio l'assegnazione delle risorse destinate al programma tra le diverse attività che lo compongono. Principalmente per ragioni gestionali, le azioni sono ulteriormente suddivise in capitoli e questi ultimi in piani gestionali. Dal punto di vista economico e funzionale i capitoli di spesa vengono qualificati sulla base di classificazioni che si conformano ai criteri adottati in contabilità nazionale.

Ogni stato di previsione si apre con una nota integrativa. Essa indica i contenuti e gli obiettivi delle diverse voci di bilancio e fornisce i criteri con cui sono state formulate le previsioni. Per ciò che riguarda le entrate viene specificata la quota ricorrente e quella non ricorrente di ciascun titolo.

Per gli stati di previsione della spesa le Amministrazioni individuano gli obiettivi perseguiti con i programmi di spesa e i relativi indicatori che quantificano i risultati attesi in coerenza con le risorse a disposizione dei programmi stessi. Segue, per ogni stato di previsione della spesa, una scheda illustrativa per ciascun programma, in cui, oltre agli stanziamenti ad esso destinati nei tre anni, sono indicate le norme autorizzatorie che lo finanziano.

Oltre al bilancio finanziario, ogni stato di previsione della spesa reca, infine, il budget dei costi della relativa Amministrazione. Il budget è redatto in base al principio della competenza economica e misura i costi sostenuti dalle amministrazioni, intesi come valore monetario delle risorse umane e strumentali (beni e servizi) effettivamente utilizzate in un certo periodo, indipendentemente dai flussi monetari in entrata o in uscita da esse generati (criterio della cassa). Le previsioni del budget sono esposte per programma e centro di costo. Viene inoltre elaborato il prospetto di riconciliazione tra le previsioni finanziarie e quelle di costo.

SCADENZE RELATIVE AL BILANCIO DELLO STATO

Entro il **10 aprile** di ogni anno, il Governo presenta al Parlamento il Documento di economia e finanza (Def), che contiene l'analisi dell'andamento dell'economia del Paese a nome invariate e gli obiettivi di politica economica e di bilancio fissati dal Governo". Il Parlamento approva una risoluzione con cui impegna il Governo a presentare una legge di bilancio che realizzi tali obiettivi .

Il **30 aprile** il Governo trasmette Piano di stabilità e Programma nazionale di riforma alla Commissione europea e al Consiglio dell'Unione europea, che esprimono le loro raccomandazioni.

Entro il **27 settembre**, il Governo trasmette al Parlamento la Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF), che tiene conto delle eventuali variazioni intervenute nell'economia internazionale e nazionale e il Parlamento approva una nuova risoluzione al riguardo.

Il **15 ottobre** il Governo trasmette il Documento programmatico di bilancio a Eurogruppo e Commissione europea, la quale esprime un parere al riguardo.

Il **20 ottobre** il Governo presenta al Parlamento il disegno di legge di bilancio, alternativamente un anno alla Camera dei deputati e un anno al Senato della Repubblica.

Entro il **31 dicembre**, il Parlamento approva la legge di bilancio. L'approvazione della legge di bilancio entro il 31 dicembre consente di evitare l'**esercizio provvisorio**. Infatti, ai sensi dell'articolo 81 della Costituzione italiana, il Parlamento, qualora non sia riuscito ad approvare il bilancio preventivo prima dell'inizio dell'anno finanziario, autorizza il Governo ad applicare il progetto di bilancio non ancora approvato, cioè a riscuotere le entrate e a pagare le spese secondo il progetto. Tale autorizzazione può durare al massimo quattro mesi (quindi al massimo fino al 30 aprile) e, in genere, prevede che le spese possano essere effettuate, per ciascun capitolo, nella misura di tanti dodicesimi quanti sono i mesi dell'esercizio provvisorio (1/12 se è un mese, 2/12 se è due mesi ecc.); alle spese obbligatorie non si applica questo limite.

Entro il **31 gennaio**, il Governo presenta al Parlamento gli eventuali provvedimenti collegati alla manovra di bilancio.

ASSESTAMENTO DI BILANCIO

Il disegno di legge di assestamento, di cui alla legge 196/2009, prevede la possibilità, limitatamente all'esercizio in corso, di variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie previste a legislazione vigente, anche relative ad unità di voto diverse e quindi, nell'ambito della spesa, anche tra programmi di Missioni diverse, restando però precluso l'utilizzo di stanziamenti in conto capitale per finanziare spese correnti. La legge di assestamento prevede eventuali modifiche alla Parte II - Sezione II dell'articolato della legge di bilancio 2024 (Approvazione degli stati di previsione), limitatamente alla sistemazione di aspetti concernenti il contenuto formale delle norme stesse.

BILANCIO DELLO STATO 2025

Il Parlamento ha approvato in via definitiva la "Legge di Bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027". La manovra di finanza pubblica comprende le innovazioni normative introdotte dalla prima sezione del disegno di legge di bilancio e dei rifinanziamenti, definanze e delle riprogrammazioni che modificano la legislazione vigente (seconda sezione). Inoltre, concorrono all'andamento dei saldi e al finanziamento degli interventi, oltre alle misure indicate nel disegno di legge di bilancio, anche gli effetti di retroazione della manovra.

Il bilancio dello Stato italiano per il 2025 pareggia sulla cifra di 1.200,00 miliardi di euro con una variazione negativa di entrate e spesa del 1,3% rispetto alla legge di bilancio 2024.

In termini di finalità della spesa, il 18,4% degli stanziamenti è destinato alla protezione sociale e alle politiche del lavoro. Una quota leggermente inferiore è invece stanziata per le politiche economiche, gli impegni comunitari e gli altri servizi generali dello Stato (14,6%), mentre i trasferimenti generali ai vari livelli di governo e quelli destinati alla spesa sanitaria assorbono il 13,6% delle risorse.

Nel complesso, la manovra contenuta nella legge di bilancio, sulla quale hanno espresso una valutazione tra gli altri la Corte dei Conti e l'Upb, appare restrittiva nel suo impatto sul PIL. Il deficit pubblico, che rappresenta le risorse nette immesse nell'economia dal settore pubblico, diminuisce di mezzo punto percentuale di PIL nel 2025 e nel 2026, con un'ulteriore riduzione dello 0,2% nel 2027, frenando la domanda aggregata e, nell'immediato, la produzione.

Tavola 1

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

	LB 2023		Assestato 2023 ¹		LB 2024					
					2024		2025		2026	
	CP	CS	CP	CS	CP	CS	CP	CS	CP	CS
Entrate tributarie	588.646	569.003	587.830	588.842	608.932	587.859	619.692	598.824	634.176	613.332
Entrate extra-tributarie	83.206	67.535	83.895	67.788	78.386	64.767	76.978	63.700	76.613	63.509
Alienaz. ed ammort. beni patrim. e riscoss. crediti	399	384	399	382	249	233	155	140	147	131
Entrate finali	672.251	636.921	672.123	637.009	687.567	652.860	696.826	662.663	710.936	676.972
Spese correnti	715.208	733.531	717.638	733.333	756.526	767.849	744.910	755.809	735.229	744.775
di cui interessi	81.106	81.106	84.473	84.466	96.917	96.917	106.861	106.861	112.546	112.546
Spese in capitale	157.695	159.073	158.094	159.658	129.892	135.029	117.215	115.877	107.307	108.251
Spese finali	872.904	892.604	875.732	892.991	886.419	902.878	862.125	871.687	842.536	853.026
Rimborso passività finanziarie	310.820	310.831	303.820	303.831	328.668	328.668	293.895	293.895	341.240	341.240
Risultati differenziali:										
Risparmio pubblico	-43.357	-96.994	-45.914	-96.706	-69.209	-115.222	-48.239	-83.286	-24.441	-67.934
Saldo netto da finanziare	-200.653	-255.683	-203.609	-255.982	-198.852	-250.018	-165.299	-209.023	-131.600	-176.054
Ricorso al mercato	-511.473	-566.514	-507.429	-559.813	-527.519	-578.685	-459.194	-502.919	-472.840	-517.294

Fonte: Ragioneria generale dello Stato, Roma, 2023

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

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

Tavola 2

LEGGE DI BILANCIO 2025-27

Entrata e spese di competenza dell'esercizio finanziario 2025 in miliardi di lire

ENTRATE			SPESA		
Titolo	Euro	%	Titolo	Euro	%
Titolo I - Entrate Tributarie	644,40	53,70	Titolo I - Spese correnti	775,30	64,61
Titolo II - Entrate Extra-Tributarie	84,00	7,00	Titolo II - Spese in conto capitale	140,40	11,70
Titolo III - Alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione crediti	1,20	0,10	Spese finali	915,70	76,31
Entrate finali	729,60	60,80	Titolo III - Rimborso passività ¹	284,30	23,69
Titolo IV - Accensione di prestiti	470,40	39,20			
Totale entrate	1.200,00	100,00	Totale spese	1.200,00	100,00

Fonte: Ragioneria generale dello Stato, Roma, 2024