

Legge di Bilancio “in soldoni”



di Filippo Gallinella

Presidente della Commissione Agricoltura della Camera dei Deputati

Ristampa agosto 2022

Premessa

Siamo arrivati alla fine dell'anno e, come ogni volta accade, ci troviamo a fare i conti con la contabilità dello Stato.

Nelle trasmissioni si parla di ripresa, taglio delle tasse, nuovi investimenti e riduzione del debito, ma il cittadino non comprende una contabilità così complessa.

Questo compendio vuole dare una mano per far riflettere che non esistono “pasti gratis”!

Filippo Gallinella

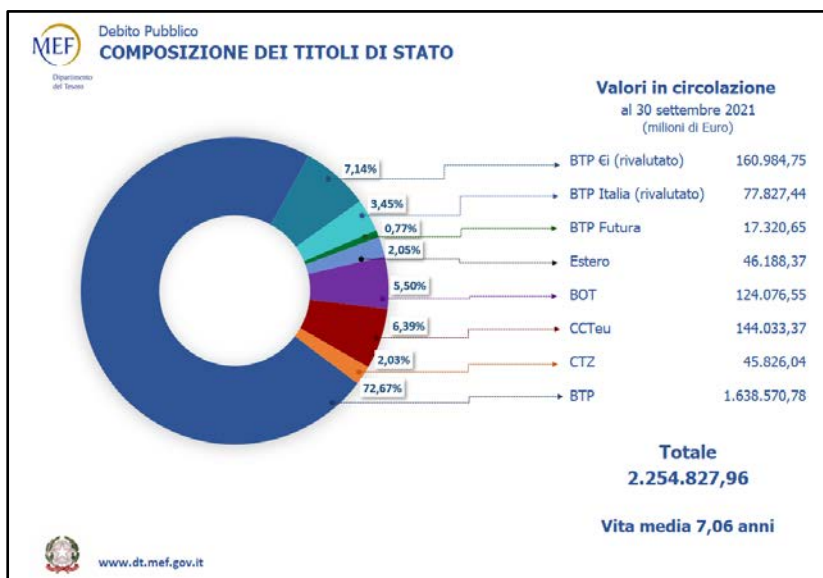
Il Bilancio dello Stato è un documento contabile, approvato ogni anno dal Parlamento, che autorizza le spese e le entrate, tra cui la riscossione dei tributi (imposte e tasse), necessarie a garantire le attività dello Stato, anche in relazione alle scelte che nel periodo di interesse effettua il Governo sulla base dell'orientamento politico espresso al Parlamento e su cui ha acquisito la fiducia da parte delle Camere. Prima di entrare nell'analisi dell'ultima legge di bilancio facciamo un elenco dei termini che useremo nel nostro percorso che, come vedremo, è un iter che si muove nel tempo.

Il **PIL** (Prodotto Interno Lordo) è il valore dei prodotti e servizi realizzati all'interno di uno Stato in un determinato arco di tempo, ovvero in un anno contabile. Questo è il principale indicatore di salute di un sistema economico, dato che rappresenta la capacità del sistema stesso di erogare, produrre e vendere beni e servizi. È sull'analisi dell'andamento passato e presente del PIL e sulle stime delle sue evoluzioni future che si concentrano le attenzioni di analisti ed economisti, e non solo: il PIL è infatti la variabile più importante nelle decisioni di politica economica. Tassi di crescita consistenti e costanti garantiscono infatti elevati livelli di benessere e entrate fiscali capaci di sostenere i bilanci pubblici. Inoltre i rapporti e le interazioni tra PIL, deficit e debito pubblico sono i parametri fondamentali che i Paesi membri dell'eurozona si sono impegnati a rispettare al fine di garantire la convergenza dei conti pubblici e rendere solida l'unione economica e monetaria.

Il valore del PIL al 2019 è risultato essere di 1.790 miliardi di euro.

Il **debito pubblico** rappresenta la consistenza delle passività finanziarie lorde (ovvero i prestiti o i finanziamenti in denaro

assunti nei confronti di soggetti privati e pubblici da rimborsare con l'aggiunta di interessi) afferenti al settore delle Amministrazioni pubbliche, registrate al valore nominale e consolidate tra le unità appartenenti allo stesso settore. Per il calcolo dello stesso, ci si avvale dei criteri settoriali e metodologici di specifici Regolamenti. Le passività finanziarie incluse nell'aggregato sono depositi e monete, titoli obbligazionari e prestiti. A metà ottobre 2021, il debito pubblico



raggiunge **2.734 miliardi di euro**; la maggior parte di questo debito, è costituito da **titoli di Stato** (vedi tabella).

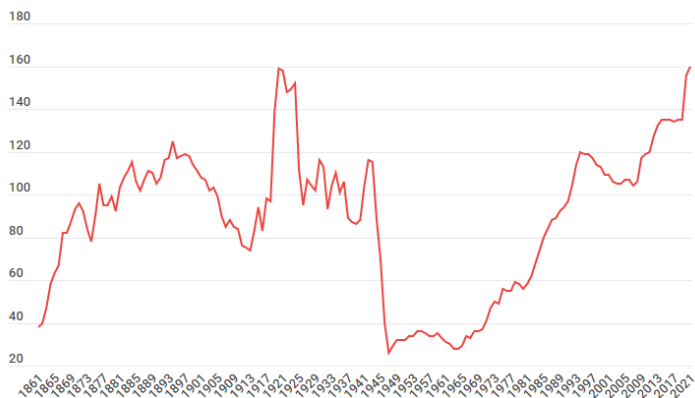
Il rapporto **Debito/PIL** è un indicatore che misura la capacità

di un Paese di ripagare il suo debito. Nel 2020 questo rapporto si è attestato al 155,6%.

Il **Patto di Stabilità e Crescita (PSC)** mira a evitare che le politiche di bilancio vadano in direzioni potenzialmente problematiche ai fini della sostenibilità economica di uno Stato

e a correggere disavanzi di bilancio o livelli del debito pubblico eccessivi. Richiede, pertanto, il rispetto di alcuni parametri di bilancio e ruota attorno a due cardini: il **deficit pubblico** (detto anche disavanzo ovvero la differenza tra entrate e uscite, comprese le spese per interessi) non deve superare il 3% del PIL; il **debito pubblico** non deve superare il 60% del PIL o in alternativa, occorre dimostrare “un calo a un ritmo soddisfacente”, circa un ventesimo all’anno. Con la pandemia da Covid-19 questo PSC è sospeso. Nel 2020 questo rapporto si è attestato al 9,6%.

Altro termine utile è l’**avanzo primario** (di regola positivo, altrimenti si parla di “disavanzo”), che corrisponde al totale delle tasse, sottratta la spesa pubblica, senza considerare gli interessi. Se è positivo si può decidere di finanziare leggi e misure di spese, di concorrere a pagare il debito (condizione necessaria per quest’ultima azione), oppure di abbracciare entrambe le opzioni. Se è presente un disavanzo, ci sono due modi per farvi fronte: *incrementare la pressione fiscale o ricorrere a misure di apertura/aumento del debito*. Come potete sentire in ogni dibattito pubblico, è molto più interessante il rapporto tra debito pubblico e PIL: per ridurlo si può anche scegliere la via della “crescita” e non della riduzione delle spese. Il debito comunque va controllato perché, è un’entità, con la quale dovranno fare i conti i nostri figli e le generazioni future.



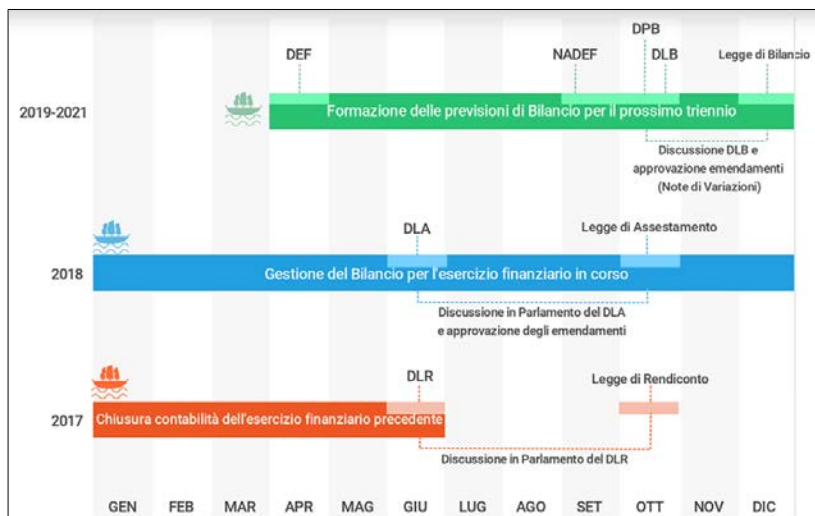
Dati in percentuale sul Pil, fonte: Istat e Def

In merito a quest'ultimo punto, prima di procedere con l'analisi delle "procedure di bilancio", vorrei ricordarvi come mai oggi, al netto della pandemia, abbiamo un rapporto debito/PIL veramente alto.

Il 2 giugno 1946, quando "vinse la Repubblica", il rapporto debito/PIL era il 40% del PIL. Alla fine del Governo De Gasperi, nel 1953, questo valore era del 34%. Nel 1963, anno del "compromesso storico", questo rapporto era il 28%. Da questo momento in poi, la curva è sempre cresciuta fino ad un massimo del 120% nel 1994. Poi è tornata a scendere fino al 104% nel 2005 per poi risalire costantemente e, al 2019, anno prima della pandemia il rapporto debito/PIL si è attestato al 134%.

C'è poco da commentare, i numeri ci dicono che la nostra crescita economica dal 1963 ad oggi, è stata fatta sul debito. Spero che queste riflessioni portino i futuri decisori politici a fare riforme e non debito.

Tornando sui nostri passi, come accennavo in precedenza, il Bilancio dello Stato è un oggetto “mobile nel tempo” e si compone di varie tappe e di scelte politiche. L'immagine sotto dovrebbe rendere l'idea.



Si comincia in primavera, con la presentazione – entro il 10 aprile di ogni anno – del **DEF**, il Documento di Economia e Finanza, con cui il Governo sottopone al Parlamento e all’Unione europea gli obiettivi di finanza pubblica e di politica economica che vuole raggiungere a partire dal triennio successivo. Successivamente alla presentazione del DEF, il Governo rielabora e aggiorna il proprio programma per il futuro, presentando alle Camere (entro il 27 settembre) la **NADEF**, la Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanze.

Per il 2022, la NADEF fissa un obiettivo di deficit pari al 5,6% del PIL.

Tenendo conto degli obiettivi indicati nel DEF e nella NADEF si arriva ad ottobre con la presentazione da parte del Governo della **manovra di bilancio** per il triennio successivo.

Le linee principali della manovra vengono sottoposte alla Commissione europea mediante il **Documento Programmatico di Bilancio** (DPB), entro il 15 ottobre.

Entro il 20 ottobre, il **Disegno di legge di Bilancio**, contenente il dettaglio delle previsioni di entrata e di spesa in attuazione della manovra, viene varato dal Governo e sottoposto all'approvazione del Parlamento. La legge di Bilancio traccia la rotta per un triennio e contiene le proiezioni per gli anni a seguire.

Nell'immagine precedente trovate anche due sigle: DLA, ovvero **Disegno di legge di Assestamento**, e DLR ovvero **Disegno di legge di Rendiconto**. Il primo contiene un aggiornamento delle previsioni dell'anno corrente e del Rendiconto dell'anno precedente, che quantifica i "residui", ossia le somme rimaste da riscuotere e rimaste da pagare dall'esercizio finanziario trascorso.

Il secondo, che arriva il 30 giugno di ogni anno, porta in Parlamento la chiusura dei conti dell'anno passato. Entrambi i disegni di legge vengono discussi congiuntamente dal Parlamento e approvati simultaneamente.

Per approfondire il tema del deficit pubblico, andiamo a prendere l'ultima legge di Rendiconto 2020, Legge 142 del 24 settembre 2021.

Art. 3.

Disavanzo della gestione di competenza

1. Il disavanzo della gestione di competenza dell'esercizio finanziario 2020, di euro 132.593.572.293,83, risulta stabilito come segue:

(in euro)

Entrate tributarie	480.774.444.812,76	
Entrate extra-tributarie	84.672.569.320,43	
Entrate provenienti dall'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e dalla riscossione di crediti	3.760.894.724,32	
Accensione di prestiti	374.284.432.649,86	
Totale entrate	943.492.341.507,37	
Spese correnti	670.870.066.399,51	
Spese in conto capitale	169.204.410.618,95	
Rimborso di passività finanziarie	236.011.436.782,76	
Totale spese	1.076.085.913.801,20	
Disavanzo della gestione di competenza		132.593.572.293,83

Art. 4.

Situazione finanziaria

1. Il disavanzo finanziario del conto del Tesoro alla fine dell'esercizio 2020 di euro 324.242.790.623,97 risulta stabilito come segue:

(euro)

Disavanzo della gestione di competenza		132.593.572.293,83
Disavanzo finanziario del conto del Tesoro dell'esercizio 2019	103.767.795.726,88	
Diminuzione nei residui attivi lasciati dall'esercizio 2019:		
Accertati:		
al 1° gennaio 2020	216.161.040.889,69	
al 31 dicembre 2020	211.181.898.810,79	
		4.979.142.078,90
Aumento nei residui passivi lasciati dall'esercizio 2019:		
Accertati:		
al 1° gennaio 2020	114.014.253.456,81	
al 31 dicembre 2020	196.916.533.981,17	
		82.902.280.524,36
Disavanzo al 31 dicembre 2020		191.649.218.330,14
Disavanzo finanziario al 31 dicembre 2020		324.242.790.623,97

Come avrete oramai capito contestualmente al Rendiconto che chiude l'anno contabile precedente, si approva l'Assestamento (Legge n° 143 del 23 settembre 2021) che propone l'aggiornamento per l'anno 2021 delle previsioni di entrata e degli stanziamenti di bilancio delle spese, di competenza e di cassa, in relazione al quadro macroeconomico previsto nel Documento di economia e finanza 2021, degli interventi normativi e delle altre variazioni di bilancio nel periodo compreso tra il 1° gennaio e 31 maggio.

Nella medesima relazione al disegno di legge di Assestamento è allegata una tabella che illustra gli effetti delle principali variazioni proposte al bilancio dello Stato anche in termini di indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

BILANCIO DELLO STATO: PREVISIONI ASSESTATE 2021 (valori in milioni di euro)								
	COMPETENZA			CASSA				
	Previsioni iniziali	Variazioni		Previsioni asestate	Previsioni iniziali	Variazioni		Previsioni asestate
		Atti Amm.VI	Proposte assest.to			Atti Amm.VI	Proposte assest.to	
ENTRATE	579.980	883	1.525	582.389	537.390	-100	1.525	538.815
-Tributarie	507.566	-141	-818	506.608	481.078	-694	-818	479.566
- Extra-Tributarie	70.503	1.022	2.464	73.989	54.448	592	2.464	57.504
- Alienazione e ammortamento, ecc.	1.911	2	-121	1.792	1.864	2	-121	1.745
SPESE	773.462	41.547	229	815.237	812.821	52.482	1.516	866.819
- Spese correnti netto interessi	580.095	39.147	3.194	622.435	596.015	49.948	4.556	650.519
- Interessi	81.507	22	-3.279	78.250	81.507	-56	-3.275	78.176
- Spese in conto capitale	111.860	2.378	315	114.552	135.299	2.589	236	138.124
Rimborso passività finanziarie	287.235	269	-11.000	276.505	287.365	269	-11.130	276.505
Saldo netto da finanziare	-193.482	-40.663	1.296	-232.849	-275.432	-52.582	9	-328.004
Risparmio pubblico	-83.533	-38.287	1.732	-120.088	-141.996	-49.995	365	-191.625
Avanzo primario	-111.975	-40.641	-1.983	-154.599	-193.924	-52.637	-3.266	-249.828
Ricorso al mercato	-480.717	-40.932	12.296	-509.353	-562.797	-52.851	11.139	-604.509

In termini di cassa, il disegno di legge di Assestamento determina complessivamente un miglioramento del saldo netto da finanziare di 9 milioni di euro, derivante da un aumento delle entrate finali per 1.525 milioni e da un aumento delle spese finali per 1.516 milioni.

A questo punto, per completezza, prendiamo l'ultima legge di Bilancio (Legge 30 dicembre 2020 n° 178) che all'articolo 1 illustra i livelli massimi del saldo netto da finanziare, in termini di competenza e di cassa e del relativo ricorso al mercato finanziario.

(importi in milioni di euro)

<i>RISULTATI DIFFERENZIALI</i>			
<i>– COMPETENZA –</i>			
<i>Descrizione risultato differenziale</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
Livello massimo del saldo netto da finanziare, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge	-196.000	-157.000	-138.500
Livello massimo del ricorso al mercato finanziario, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge (*)	483.235	431.297	493.550
<i>– CASSA –</i>			
<i>Descrizione risultato differenziale</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
Livello massimo del saldo netto da finanziare, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge	-279.000	-208.500	-198.000
Livello massimo del ricorso al mercato finanziario, tenuto conto degli effetti derivanti dalla presente legge (*)	566.365	482.797	553.050
(*) al netto delle operazioni effettuate al fine di rimborsare prima della scadenza o di ristrutturare passività preesistenti con ammortamento a carico dello Stato.			

La tabella precedente (al di là di qualche lieve scostamento) deriva dalle previsioni di entrata fatte nella legge di bilancio 2021. Per una migliore comprensione, riporto solo il quadro generale per competenza.

A) QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO DEL BILANCIO DI COMPETENZA 2021 - 2023 (in Euro)				
	2021	2022	2023	
ENTRATE				
TITOLO I -	ENTRATE TRIBUTARIE	507.566.361.117	529.121.302.239	544.765.459.052
TITOLO II -	ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE	70.503.297.060	73.634.072.277	68.726.410.114
TITOLO III -	ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE CREDITI di cui RISCOSSIONE CREDITI	1.910.512.437	1.896.751.151	1.874.072.650
	TOTALE ENTRATE FINALI	579.980.170.614	604.652.125.667	615.365.941.816
TITOLO IV -	ACCENSIONE DI PRESTITI	480.717.236.951	428.768.460.295	490.667.920.518
	TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	1.060.697.407.565	1.033.420.585.962	1.106.033.862.334
SPESE				
TITOLO I -	SPESE CORRENTI	661.602.236.025	643.272.299.589	640.782.340.768
TITOLO II -	SPESE IN CONTO CAPITALE di cui ACQUISIZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE	111.859.701.338	115.851.405.641	110.201.685.327
	TOTALE SPESE FINALI	773.461.937.363	759.123.705.230	750.984.026.095
TITOLO III -	RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	287.235.470.202	274.296.880.732	355.049.836.239
	TOTALE COMPLESSIVO SPESE	1.060.697.407.565	1.033.420.585.962	1.106.033.862.334
RISULTATI DIFFERENZIALI				
	ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRATRIBUTARIE	578.069.658.177	602.755.374.516	613.491.869.166
	SPESE CORRENTI (-)	661.602.236.025	643.272.299.589	640.782.340.768
	RISPARMIO PUBBLICO	-83.532.577.848	-40.516.925.073	-27.290.471.602
	TOTALE ENTRATE FINALI	579.980.170.614	604.652.125.667	615.365.941.816
	TOTALE SPESE FINALI (-)	773.461.937.363	759.123.705.230	750.984.026.095
	SALDO NETTO DA FINANZIARE	-193.481.766.749	-154.471.579.563	-135.618.084.279
	TOTALE ENTRATE FINALI AL NETTO DELLA RISCOSSIONE CREDITI	579.259.173.177	603.944.889.516	614.681.384.166
	TOTALE SPESE FINALI AL NETTO DI ACQUISIZIONE DI ATTIVITA' FINANZIARIE (-)	770.269.417.363	756.730.265.230	748.687.026.095
	INDEBITAMENTO NETTO	-191.010.244.186	-152.785.375.714	-134.005.641.929
	TOTALE ENTRATE FINALI	579.980.170.614	604.652.125.667	615.365.941.816
	TOTALE COMPLESSIVO SPESE (-)	1.060.697.407.565	1.033.420.585.962	1.106.033.862.334
	RICORSO AL MERCATO	-480.717.236.951	-428.768.460.295	-490.667.920.518

Come potete leggere, le SPESE - 773 miliardi di euro al 2021 - sono maggiori delle ENTRATE e, per poter pagare tutto e tutti, occorre incrementare o la pressione fiscale o far ricorso al MERCATO o entrambe le cose.

Quest'ultimo, come avrete oramai capito, è fatto in prevalenza da titoli di Stato, se nessuno comprasse più i nostri titoli (compreso noi cittadini) non potremmo finanziare più nulla né pagare stipendi, misure di assistenza e quant'altro. Perché lo Stato possa farsi finanziare, come qualsiasi altro soggetto, deve essere considerato credibile, ovvero sembrare capace di restituire il suo debito.

Vediamo adesso un'analisi un po' più dettagliata delle spese. Il bilancio è organizzato in modo che tutte le voci di entrata e di uscita siano classificate con diversi livelli di aggregazione per consentirne la lettura e la comprensione. Nel caso particolare della spesa, le voci del bilancio si articolano in tre livelli di aggregazione che descrivono le finalità cui sono destinate le risorse dello Stato.

Il livello di aggregazione più significativo è quello delle **Missioni** che rappresentano “le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa”, alle quali possono contribuire più amministrazioni. A titolo esemplificativo nella tabella che segue, ho elencato i dati di Missione delle voci del 2020 che potete trovare nelle tabelle della legge 178/2020.

Organi costituzionali e Presidenza Consiglio dei ministri	2.426.487.903
Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio	861.170.187
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	132.581.086.335
L'Italia in Europa e nel mondo	63.779.598.764
Difesa e sicurezza del territorio	24.336.148.468
Giustizia	9.242.365.356
Ordine pubblico e sicurezza	12.147.348.455
Soccorso civile	6.291.674.936
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.699.745.009
Energia e diversificazione delle fonti energetiche	326.679.048
Competitività e sviluppo delle imprese	38.294.914.834
Regolazione dei mercati	44.880.059
Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto	15.413.012.166
Infrastrutture pubbliche e logistica	4.706.659.106
Comunicazione	1.017.641.126
Commercio internazionale ed internalizzazione del sistema produttivo	871.752.708
Ricerca e innovazione	4.254.981.883
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	2.899.793.489
Casa e assetto urbanistico	669.256.711
Tutela della salute	2.559.944.184
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	2.680.059.584
Istruzione scolastica	50.423.647.815
Istruzione universitaria e formazione post-universitaria	9.827.135.442
Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	45.779.928.022
Politiche previdenziali	109.226.926.641
Politiche per il lavoro	20.287.312.172
Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	3.180.806.318
Sviluppo e riequilibrio territoriale	10.192.667.975
Politiche economico-finanziarie e di bilancio e tutela della finanza pubblica	96.942.068.829
Giovani e sport	1.107.638.288
Turismo	158.014.460
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	4.010.196.780
Fondi da ripartire	19.050.124.312
Debito pubblico	363.405.820.200
Totale	1.060.697.487.565

Possiamo constatare che le “spese maggiori” sono legate alla Missione 3, Missione 25 e Missione 29, rispettivamente Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali, le Politiche Previdenziali e le Politiche economiche-finanziarie e di bilancio. Alla Missione 3 la voce la voce di spesa maggiore è costituita dal *concorso alla spesa sanitaria con 81,6 miliardi*, mentre per quanto riguarda la Missione 29 la parte più consistente riguarda le *restituzioni e i rimborsi d'imposta per circa 77 miliardi*. La voce *Debito Pubblico* indica perlopiù l'ammontare degli oneri finanziari e dei rimborsi sui titoli del debito statale e sui buoni postali per un totale di oltre 363 miliardi.

Chiudiamo questo breviario parlando del **Documento Programmatico di Bilancio** che il Governo ha approvato il 19 ottobre 2021, che, come oramai saprete, è preparatorio della Legge di Bilancio. Nel testo elaborato dal Consiglio dei Ministri vengono illustrate le principali linee di intervento che verranno declinate nel disegno di legge di bilancio e gli effetti sui principali indicatori macroeconomici e di finanza pubblica. Partendo dal quadro programmatico definito nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia Finanza 2021 si quantificano le misure inserite nella manovra di fine anno. Gli obiettivi sono quelli di sostenere l'economia nella fase di uscita dalla pandemia, rafforzare il tasso di crescita nel medio termine e ridurre il carico fiscale per famiglie e imprese:

FISCO: si prevede un primo intervento di riduzione degli oneri fiscali; il rinvio al 2023 della plastic-tax e della sugar-tax; il taglio dal 22% al 10% dell'Iva su prodotti assorbenti per l'igiene femminile. Si stanziavano risorse per contenere gli oneri energetici nel 2022.

INVESTIMENTI PUBBLICI: vengono previsti stanziamenti aggiuntivi per le amministrazioni centrali e locali dal 2022 al 2036; aumentata la dotazione del Fondo di Sviluppo e Coesione per il periodo 2022-2030; stanziato risorse per il Giubileo di Roma e per le Olimpiadi di Milano-Cortina.

INVESTIMENTI PRIVATI E IMPRESE: sono prorogate e rimodulate le misure di transizione 4.0 e quelle relative agli incentivi per gli investimenti immobiliari privati. Vengono rifinanziati il Fondo di Garanzia Pmi, la cosiddetta 'Nuova Sabatini' e le misure per l'internazionalizzazione delle imprese.

SANITÀ: il Fondo Sanitario Nazionale viene incrementato, rispetto al 2021, di 2 miliardi in ciascun anno fino al 2024. Nuove risorse sono destinate al fondo per i farmaci innovativi e alla spesa per i vaccini e farmaci per arginare la pandemia COVID-19.

SCUOLA, RICERCA E UNIVERSITÀ: viene aumentata la dotazione del Fondo di Finanziamento ordinario per l'Università e del Fondo Italiano per la Scienza e creato un nuovo fondo per la ricerca applicata. Le borse di studio per gli specializzandi in medicina vengono portate in via permanente a 12.000 l'anno. Viene disposta la proroga fino a giugno dei contratti a tempo determinato stipulati dagli insegnanti durante l'emergenza Covid-19.

REGIONI ED ENTI LOCALI: viene incrementato il Fondo per il Trasporto Pubblico Locale e vengono stanziare risorse aggiuntive per gli enti locali per garantire i livelli essenziali a regime per asili nido e per la manutenzione della viabilità provinciale.

POLITICHE SOCIALI: Il livello di spesa del Reddito di cittadinanza viene allineato a quello dell'anno 2021, introducendo correttivi alle modalità di corresponsione e rafforzando i controlli. Vengono previsti interventi in materia pensionistica, per assicurare un graduale ed equilibrato passaggio verso il regime ordinario, e si dà attuazione alla riforma degli ammortizzatori sociali. Il congedo di paternità di 10 giorni viene reso strutturale.

In sostanza ci aspetterà una manovra da **23 miliardi di deficit**, di cui 8 andranno al taglio delle tasse. Aspettiamo, quindi, che sia presentata alle Camera come ogni anno.

In conclusione, permettetemi di ri-dire, *non esistono pasti gratis!*

ADDENDUM - Legge di bilancio 2022

Nel capitolo precedente abbiamo accennato al documento programmatico di bilancio. Adesso vediamo come è fatta la legge di bilancio che abbiamo da poco approvato. Il testo che ha elaborato il Governo è stato trasmesso al Senato della Repubblica l'11 novembre e, vista la ristrettezza dei tempi, tale documento verrà modificato solo in questo ramo del Parlamento.

Il disegno di legge di bilancio in coerente con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica indicati nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza pubblica 2021 fissa un **indebitamento netto in rapporto al PIL pari al 5,6 % nel 2022, al 3,9% nel 2023 e al 3,3% nel 2024.**

Il corrispondente livello del saldo netto da finanziare – di competenza - potrà aumentare fino a 203 miliardi di euro nel 2022, 180,5 miliardi nel 2023 e 116,8 miliardi nel 2024.

Tavola I.1.a - Previsione Disegno di legge di bilancio 2022- 2024 - COMPETENZA
(in milioni di euro)

	BILANCIO 2021			2022			2023			2024		
	Previsioni iniziali LB	Previsioni assicurate	Previsioni assicurate e ulteriori variazioni ¹⁾	DLB "Integrato"	di cui: Manovra DLB	di cui: Decreto Legge n. 146/2021	DLB "Integrato"	di cui: Manovra DLB	di cui: Decreto Legge n. 146/2021	DLB "Integrato"	di cui: Manovra DLB	di cui: Decreto Legge n. 146/2021
ENTRATE												
Tributarie	507.566	506.608	502.733	548.371	2.546	-58	564.233	964	59	572.906	-1.237	97
Extra Tributarie	70.503	73.989	71.597	77.930	-338	-36	72.476	-476	-36	70.589	-728	-36
Altre	1.911	1.792	1.720	1.741	0	0	1.641	0	0	1.496	0	0
Entrate finali	579.980	582.389	576.050	628.042	2.209	-93	638.351	488	23	644.991	-1.965	61
SPESE												
Spese correnti (netto interessi)	580.095	622.435	652.766	605.646	27.509	-107	598.572	29.650	29	596.510	26.201	31
Interessi	81.507	78.250	78.250	76.332	-170	0	76.150	-91	0	76.820	-48	0
Spese in conto capitale	111.860	114.552	133.527	147.932	20.451	-10	143.104	23.418	-10	87.487	11.925	0
Spese finali	773.462	815.237	864.543	829.911	47.789	-117	817.825	53.037	19	760.817	38.078	31
Rimborso prestiti	387.235	276.505	276.505	277.347	0	0	310.100	0	0	318.675	0	0
RESULTATI DIFFERENZIALI												
Risparmio pubblico	-83.533	-120.088	-156.686	-55.678	-25.130	14	-38.012	-29.132	-6	-29.835	-28.118	30
Saldo netto da finanziare	-193.482	-232.849	-288.493	-201.869	-45.581	24	-179.474	-52.549	4	-115.826	-40.042	30
Avanzo primario	-111.975	-154.599	-210.243	-125.537	-45.751	24	-103.325	-52.580	4	-39.006	-40.090	30
Ricorso al mercato	-480.717	-509.353	-564.997	-479.216	-45.581	24	-489.576	-52.549	4	-434.501	-40.042	30

¹⁾ Le previsioni assicurate sono state integrate con gli effetti derivanti dai seguenti provvedimenti: decreto legge n. 59 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge 1 luglio 2021, n. 101; decreto legge n. 73 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge 23 luglio 2021, n. 106; decreto legge n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108; decreto legge n. 79 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2021, n. 112 e del decreto legge n. 80 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

Dell'impianto originario, composto da 219 articoli e inviato alle Camere l'11 novembre, citerò solo le principali novità.

Riduzione della pressione fiscale. Le risorse per l'attuazione della riforma fiscale ammontano a 8 miliardi annui dal 2022. Ad esempio, il rinvio della sugar tax e della plastic tax è mancato gettito per circa 330 milioni di euro nel 2022; la riduzione dell'iva sui prodotti per l'igiene femminile è mancato gettito per 90 milioni di euro all'anno; l'esenzione del bollo sui certificati digitali determina una mancata entrata per 39 milioni di euro; la detassazione a fini IRPEF dei redditi agrari e domenicali dichiarati dai coltivatori diretti e imprenditori agricoli nel 2023 determinano minori entrate per 237 milioni di euro.

Finanziamento del **fabbisogno sanitario nazionale del 2021 viene incrementato di 2 miliardi annui** nel prossimo triennio, attestandosi a 124,1 miliardi nel 2022, 126,1 miliardi nel 2023 e 128,1 miliardi nel 2024. Sono stanziati, inoltre, risorse per l'acquisto di vaccini e farmaci anti Sars-cov2, la formazione

specialistica dei medici aumentando il numero dei posti a disposizione per le varie specializzazioni sino a circa 12.000.

Interventi a favore delle famiglie, dei giovani e del sociale come il rifinanziamento del reddito di cittadinanza per circa 1 miliardo annuo, della card diciottenni, interventi per l'inclusione dei soggetti con disabilità, il sostegno dei non autosufficienti e per le politiche volte alla parità di genere e il contrasto alla violenza sulle donne; viene anche stabilizzato il congedo di paternità a 10 giorni.

Contenimento effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico e del gas naturale, l'Autorità di regolazione per energia, reti e ambiente è autorizzata a ridurre le aliquote relative agli oneri generali di sistema per un importo di 2 miliardi. Si rifinanzia anche il fondo di garanzia per la prima casa (0,24 miliardi nel 2022).

In **materia di lavoro**, viene istituito un apposito fondo con una dotazione di 0,7 miliardi nel 2022 da destinare al riconoscimento di esoneri contributivi per lavoratori provenienti da imprese in crisi e al sostegno al reddito nel processo di uscita dalla fase emergenziale e viene incrementato il fondo sociale per l'occupazione e la formazione

In **ambito previdenziale**, si introduce per il solo anno 2022 un regime di accesso al pensionamento con un minimo di 64 anni di età e 38 anni di anzianità contributiva (0,18 miliardi nel 2022, 0,68 miliardi nel 2023, e 0,54 miliardi nel 2024) e sono prorogati per l'anno 2022 i regimi del trattamento pensionistico anticipato come "opzione donna" e ape sociale con estensione ad altre categorie professionali. Ulteriori risorse sono destinate all'adozione di provvedimenti volti alla progressiva perequazione del regime previdenziale del personale delle Forze

armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Nel settore del **pubblico impiego**, vengono integrate le risorse per i trattamenti accessori del personale delle amministrazioni statali e si istituisce un apposito fondo per le assunzioni di personale a tempo indeterminato da parte delle amministrazioni dello Stato.

In **ambito scolastico** sono previste nuove risorse per la valorizzazione della professionalità dei docenti e dei dirigenti scolastici e si prorogano fino al termine delle lezioni dell'anno scolastico 2021/2022 gli incarichi temporanei di personale docente con contratto a tempo determinato. Vengono anche incrementate le risorse per il potenziamento dell'offerta degli asili nido.

A beneficio degli **Enti territoriali**, sono aumentate le indennità di funzione dei sindaci, si prevedono trasferimenti per il risanamento dei Comuni che presentano deficit strutturali imputabili a caratteristiche socio economiche o per quelli inferiori a 5.000 abitanti, previsti contributi per l'esercizio delle funzioni fondamentali delle Province e Città metropolitane, risorse per la salvaguardia e la valorizzazione della montagna e di sostegno in favore dei Comuni totalmente e parzialmente montani.

Da segnalare inoltre per **il rilancio degli investimenti privati e il sostegno alle imprese**:

- prorogati i **crediti di imposta** per l'acquisizione di beni strumentali e in ricerca e sviluppo (2,38 miliardi nel triennio di programmazione);

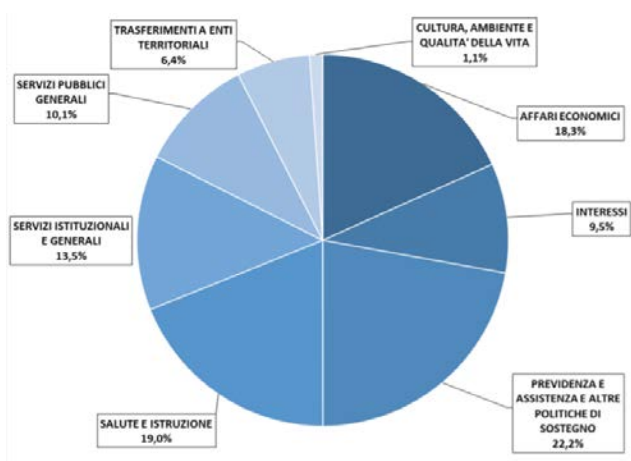
- rifinanziata la misura agevolativa **nuova Sabatini** (0,9 miliardi nel periodo 2022-2027);
- misure di sostegno all'**internazionalizzazione delle imprese italiane** (1,5 miliardi annui nel 2022-2026);
- sostegno alla **transizione industriale** del sistema produttivo nazionale in materia di lotta ai cambiamenti climatici (0,15 miliardi annui dal 2022);
- incrementato il **fondo di garanzia per le PMI** (3 miliardi nel periodo 2024-2027);
- si estende la durata delle **detrazioni fiscali** per le spese relative agli interventi di efficientamento energetico, di ristrutturazione edilizia, e per l'acquisto di mobili ed elettrodomestici, al recupero o restauro delle facciate degli edifici e la sistemazione a verde (complessivamente, considerati anche gli effetti IRAP, circa 4,4 miliardi nel periodo 2022-2024).

Sul versante degli **investimenti pubblici** (complessivamente oltre 112 miliardi di stanziamenti aggiuntivi nel periodo 2022-2036):

- incrementato il *fondo per lo sviluppo e la coesione* (23,5 miliardi nel periodo 2022- 2029);
- finanziato il *contratto di programma RFI* 2022-2026, parte servizi e investimenti (10,3 miliardi nel periodo 2022-2036);
- risorse per il *contratto di programma Anas* 2021-2025 (4,5 miliardi nel periodo 2023-2036), per promuovere la sostenibilità della mobilità urbana, anche mediante l'estensione della rete metropolitana e del trasporto rapido di massa, delle città di Genova, Milano, Napoli, Roma e Torino (3,7 miliardi nel periodo 2022-2036) e per l'accelerazione degli interventi finalizzati alla

- promozione del trasporto ad alta velocità sulla linea ferroviaria adriatica (5 miliardi nel periodo 2022-2035);
- si finanziano interventi per la *manutenzione straordinaria e la messa in sicurezza delle strade* di Regioni, Province e Città metropolitane, investimenti in progetti di rigenerazione urbana dei Comuni inferiori a 15.000 abitanti e *messa in sicurezza dei ponti, dei viadotti e delle scuole* (complessivamente 8,35 miliardi nel periodo 2022-2036);
 - fondi per lo *svolgimento del Giubileo 2025* (1,45 miliardi nel periodo 2022-2026);
 - ulteriori risorse per la *ricostruzione delle aree colpite dal sisma nel Centro Italia* per permettere l'accesso ai finanziamenti agevolati di durata venticinquennale per la ricostruzione privata (0,2 miliardi annui nel 2022 e 2023 e 0,3 miliardi dal 2024 al 2048);
 - anticipo risorse per attuazione programma *Next Generation EU* (10 miliardi nel 2022 e 9 miliardi nel 2023) per rimodulazioni piani e interventi PNRR.

Ecco il grafico a torta che mostra la ripartizione



Solitamente per l'attività parlamentare - quest'anno avvenuta solo al Senato - si mette a disposizione un fondo speciale quantificato in 600 milioni di euro complessivi. Il Governo, al termine del dibattito, propone un maxiemendamento sul quale saranno inserite sia le modifiche parlamentari che quelle proposte dal Governo, come ad esempio la riforma fiscale per poi chiedere la fiducia, fiducia ottenuta il 24 dicembre e la Camera dei Deputati approverà lo stesso testo il 29 dicembre.

Solo per farlo sapere, se non si chiude la legge di bilancio entro il 31 dicembre si rischia l'esercizio provvisorio. Con la “prima Repubblica” questo è avvenuto 33 volte.

Vediamo adesso le principali novità introdotte al Senato. Come accennato vi è la **riforma dell'IRPEF**, le aliquote dell'Irpef scendono da 5 a 4, “costo” 7 miliardi.

IRPEF ATTUALE		NUOVA IRPEF	
scaglioni di reddito	aliquote	scaglioni di reddito	aliquote
0 - 15	23%	0 - 15	23%
15 - 28	27%	15 - 28	25%
28 - 55	38%	28 - 50	35%
55 - 75	41%	>50	43%
>75	43%		

Prevista l'abolizione **dell'Irap**, l'imposta regionale sulle attività produttive, per i lavoratori autonomi esercenti attività come persone fisiche. Questa manovra toccherà 835 mila contribuenti, pari al 41,2% della platea Irap. Per loro un risparmio di circa

1.200 euro all'anno ma per lo Stato una mancata entrata per 192 milioni di euro l'anno fino al 2025. Nel settore della **politica energetica**, si aggiunge una riduzione dell'Iva al 5% per il gas naturale, per tutte le utenze, l'annullamento, già previsto nel IV trimestre 2021, degli oneri di sistema per il gas naturale, per tutte le utenze, domestiche e non domestiche e il potenziamento del bonus applicato ai clienti domestici del settore elettrico e del gas naturale in condizione economicamente svantaggiata ed ai clienti domestici in gravi condizioni di salute. “Costo” 3,8 miliardi di euro. Prorogato per tutto il 2022 il **Superbonus** sulle case unifamiliari, cancellando così i precedenti riferimenti a tetti Isee, a limitazioni all'abitazione principale e a termini di comunicazione Cila. Resta il vincolo di avanzamento dei lavori del 30% al 30 giugno 2022. Prorogato il Superbonus per gli impianti fotovoltaici e un'agevolazione per le opere di abbattimento delle barriere architettoniche. Vengono ricomprese le spese delle nuove asseverazioni nel perimetro dei vari bonus edilizi e previsto che il decreto antifrode non trovi applicazione per gli interventi in edilizia libera sotto i 10 mila euro. I benefici del Superbonus diventano accessibili anche per le abitazioni collegate al teleriscaldamento. Questa è un'operazione che fino ad oggi è costata allo Stato circa 14 miliardi e, con le proroghe previste, si stima che vi saranno mancate entrate per 30 miliardi. Personalmente, in un periodo di inflazione così alta, sarebbe stato meglio sospenderlo per “riattivarlo” in una fase di “calma piatta”. Infine, da segnalare l'istituzione di un **fondo per il clima**, con una dotazione pari a 840 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2022 al 2026 e di 40 milioni a partire dal 2027, con il quale si prevede di finanziare interventi, anche a fondo perduto, a favore di soggetti privati e pubblici per contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti negli accordi internazionali in materia di clima e tutela ambientale ai quali l'Italia ha aderito.

Dovete anche sapere che il Governo chiede un numero limitato di emendamenti, **“i segnalati”**, che i partiti ritengono prioritari. Facciamo alcuni esempi. Viene riconosciuto al Comune di Prato un contributo di 10 milioni di euro per l'anno 2022, per il sostegno economico alle imprese del settore tessile del distretto industriale pratese (commi 658-659); viene istituito presso il Ministero dello sviluppo economico (MISE) con una dotazione di 5 milioni di euro per il 2022, un Fondo per la tutela e la valorizzazione dell'impresa artigiana di produzione di beni, anche semilavorati, aventi valore creativo ed estetico per la lavorazione manuale applicata (comma 700); viene rifinanziata di 5 milioni per il 2022 la legge 9 luglio 1990, n. 188, a tutela della ceramica artistica tradizionale e di qualità (comma 701); viene istituito nello stato di previsione del MISE un ulteriore Fondo, dotato di 5 milioni per il 2022, per le imprese della ceramica artistica e del vetro artistico di Murano (comma 702); si autorizza la spesa di €2 mln per il 2022 a favore dell'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE) (comma 973); viene superato il limite dei 240 mila euro per i dirigenti pubblici (comma 68); si istituisce il Fondo per la diffusione della cultura della legalità, con una dotazione di €1 mln per il 2022 destinato alle università statali italiane (commi 774-778); l'istituzione della Fondazione "Biotecnopolo di Siena", con funzioni di promozione e di coordinamento delle attività di studio, di ricerca, di sviluppo tecnico-scientifico, di trasferimento tecnologico; viene poi rifinanziato il c.d. bonus tv e decoder; si autorizza la spesa di 0,6 milioni di euro per l'anno 2022 per la promozione della lingua e cultura italiana all'estero, con particolare riferimento al sostegno degli enti gestori di corsi di lingua e cultura italiana all'estero; si istituisce il "Fondo per la tutela e la valorizzazione degli Archi romani antichi in Italia", con una dotazione pari a €400.000 per il 2022 (comma 780); in via sperimentale, per contrastare e prevenire con efficacia la proliferazione di alcune specie di fauna, nello stato di previsione

del Ministero della salute è istituito un fondo con una dotazione di euro 500.000 per l'anno 2022, che costituisce limite di spesa per l'introduzione in Italia del vaccino immuno-contraccettivo GonaCon; si autorizzano le spese di: € 400.000 per ciascuno degli anni 2022 e 2023 per la celebrazione della figura di G. Matteotti nella ricorrenza dei 100 anni dalla morte (comma 785); € 400.000 per ciascuno degli anni 2022 e 2023 per la celebrazione della figura di P.P. Pasolini nella ricorrenza dei 100 anni dalla nascita (comma 786); €400.000 per ciascuno degli anni 2022 e 2023 per la celebrazione della figura di E. Berlinguer, nella ricorrenza dei 100 anni dalla nascita (comma 787); €1,5 mln per il 2022 ed €8 mln per il 2023 in vista della celebrazione del centenario della morte di G. Puccini nel 2024 (commi 792-796); €1 mln per il 2022 ai fini della celebrazione del pittore P. Vannucci, detto "Il Perugino", nella ricorrenza del quinto centenario dalla morte (commi 804-806); si autorizza la spesa di €1,2 mln per il 2022 a favore della città di Cividale del Friuli, ricompresa nella lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, per interventi urgenti di tutela e valorizzazione (comma 991); si autorizza una spesa di €300.000 per il 2022 per la prosecuzione del viaggio del Treno della memoria (comma 908); viene istituito presso il Ministero del turismo un Fondo per i cammini religiosi, dotandolo di 3 milioni di euro per il 2022); 'istituzione, nello stato di previsione del MIPAAF, del Fondo per lo sviluppo delle colture di piante aromatiche e officinali biologiche con una dotazione di 500.000; Si prevede, infine, un contributo di 200.000 euro - sia per il 2022 sia per il 2023 - per le associazioni combattenti vigilate dal Ministero dell'interno (comma 1012).

Questo è per completezza. Buona riflessione e buon 2022!

La Crisi di Governo – 2022

Come sapete, il Presidente della Repubblica il 21 di luglio ha sciolto le Camere e indetto le elezioni politiche che si svolgeranno domenica 25 settembre. Nel frattempo però, la “macchina dello Stato” non si ferma, anche perché entro il 27 del mese deve essere presentata alle Camere la **Nota di aggiornamento del DEF** che comincia a tracciare in maniera più definita i confini della Legge di Bilancio: questa sarà senz’altro una delle ultime fatiche della squadra uscente. Nell’ultima settimana di luglio e nei primi di agosto inoltre, le Camere saranno chiamate a esprimersi sul Rendiconto e sull’Assestamento, documenti propedeutici alla compilazione della nuova Legge di Bilancio che, abbiamo capito, sarà gestita da un nuovo Governo.

Nello specifico, il *Rendiconto* evidenzia come il quadro generale degli andamenti dei **saldi** in termini assoluti mostri un generale **peggioramento tra le previsioni iniziali e le previsioni definitive per il 2021**, sia per la cassa che per la competenza. In rapporto al Pil si riscontra lo stesso quadro generale di evoluzione, favorito nel confronto con il 2020 dal concomitante aumento del Pil, che passa da 1.651.595 del 2020 a 1.775.436 milioni del 2021 (+7,5% di aumento a prezzi correnti).

Nel complesso, nonostante il protrarsi dell’emergenza da Covid-19, gli effettivi risultati conseguiti con la gestione 2021 denotano, per tutti i saldi, un miglioramento sia rispetto alle previsioni iniziali, sia rispetto alle previsioni definitive comprensive degli scostamenti autorizzati dal Parlamento.

Lo **scostamento** di bilancio proposto dal Governo alle Camere, e da queste approvato in data 20 gennaio 2021, ha rideterminato i limiti massimi del saldo netto da finanziare e del ricorso al

mercato, portandoli rispettivamente a **-286.000** e **-573.235 milioni** di euro in termini di competenza.

Venendo al disegno di legge di *Assestamento del bilancio dello Stato*, che consente un aggiornamento a metà esercizio, si osserva che le variazioni proposte con il disegno di legge determinino un **miglioramento del saldo netto da finanziare** (corrispondente alla differenza tra entrate finali e spese finali) rispetto alle previsioni iniziali della legge di bilancio. Il saldo si attesta ad un valore di **-162,5 miliardi** rispetto ad una previsione iniziale di -201,7 miliardi risultante dalla legge di bilancio.

SITOGRAFIA

- <https://www.borsaitaliana.it/notizie/sotto-la-lente/pil.htm>
- <https://openbdap.mef.gov.it/it/Home/ViaggioNelBilancio>
- <https://www.finanze.gov.it/it/fiscality-nazionale/manovra-di-bilancio/Manovra-di-Bilancio-2021/Legge-di-Bilancio-2021/>
- http://www.dt.mef.gov.it/it/debito_pubblico/_link_rapidi/debito_pubblico.html
- <https://www.quotidiano.net/economia/debito-pubblico-italiano-1.6922078>
- <https://www.mef.gov.it/inevidenza/Approvata-la-NADEF-2021-lo-scenario-di-crescita-delleconomia-italiana/#:~:text=Il%20livello%20di%20PIL%20pi%C3%B9,aumento%20nel%20DEF%20di%20aprile>
- https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/stability-and-growth-pact_it
- <https://am.pictet.it/blog/articoli/guida-alla-finanza/cos-e-il-patto-di-stabilita-e-cosa-prevede-eccolo-spiegato-in-cinque-punti>
- http://www.dt.mef.gov.it/it/debito_pubblico/dati_statistici/
- <https://temi.camera.it/leg18/dossier/OCD18-15400/rendiconto-2020-e-assesamento-2021.html>
- https://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/Ddliter/testi/54559_testi.htm
- https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DDLMESS/0/1330542/index.html?part=ddlmess_ddlmess1
- https://www.ilsole24ore.com/art/italia-esercizio-provvisorio-gia-33-volte-torna-spettro-vecchie-abitudini--AEflg4iE?refresh_ce=1
- https://www.corriere.it/economia/lavoro/21_dicembre_21/frodi-mafie-regali-ricchi-tutti-dubbi-superbonus-110percento-2014d31a-629c-11ec-a583-0974d17fd3de.shtml
- https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/bilancio_aperto/