

IL BILANCIO DELLO STATO A LEGISLAZIONE VIGENTE PER L'ANNO 2009

Il disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato per il triennio 2009-2011, in base a quanto previsto dall'art. 1-bis della legge 468 del 1978, come modificato da ultimo dalla legge n. 208 del 1999, viene presentato alle Camere contestualmente al disegno di legge finanziaria.

Il disegno di legge di approvazione del bilancio dello Stato risulta peraltro impostato secondo la nuova struttura contabile per missioni e programmi introdotta nel 2008, che tende ad evidenziare le funzioni principali dello Stato e gli obiettivi strategici e istituzionali perseguiti con la spesa pubblica.

In tale quadro dispositivo, che privilegia l'individuazione delle finalità e degli obiettivi di spesa, nell'ottica di una ricomposizione qualitativa della stessa attraverso l'avvio di un programma di analisi e valutazione, si inserisce la normativa di cui all'articolo 60 del decreto legge n.112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria.

Il predetto provvedimento da un lato reca un complesso di norme che di fatto ha anticipato, nel mese di luglio, la manovra economico-finanziaria per l'anno 2009, dall'altro, all'articolo 60, comma 3, del citato decreto-legge n. 112/2008, ha stabilito che, fermo quanto previsto in materia di flessibilità con la legge annuale di bilancio, in via sperimentale, limitatamente all'esercizio 2009, nella legge di bilancio, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e dell'obiettivo di pervenire ad un consolidamento per missioni e per programmi di ciascuno stato di previsione, è consentita la rimodulazione delle dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito. Le rimodulazioni tra spese di funzionamento e spese per interventi possono avvenire nel limite del 10 per cento

delle risorse stanziare per gli interventi stessi. Peraltro non è possibile l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese di natura corrente.

In sostanza, anche la manovra 2009-2011 continua ad essere incentrata su due strumenti normativi, l'uno mirante alla ricognizione della legislazione in essere, costituito dal bilancio a legislazione vigente; l'altro costituito dalla legge finanziaria, che completa la manovra posta in essere con il ripetuto decreto legge n.112/2008 già inglobato nel progetto di legge di bilancio.

In questo ambito, la ricognizione della situazione dei conti pubblici e le richiamate innovazioni normative per l'anno 2009, comportano una complessiva razionalizzazione del disegno programmatico per conseguire obiettivi di finanza pubblica coerenti con gli impegni di medio periodo assunti con l'Unione europea per il Patto di stabilità.

Nel disegno di legge di bilancio, la predetta ricognizione si esprime, oltre che nella definizione di ciascuna posta, riferita al livello decisionale individuato dal Parlamento con la riforma di cui alla legge n. 94 del 1997, anche attraverso le proposte dell'Esecutivo riguardante le spese rimodulabili ai sensi del già citato articolo 60, comma 3.

In tale contesto, le esigenze di contenimento e di razionalizzazione della spesa sono state temperate con quelle incompressibili destinate ad assicurare, in ogni caso, l'operatività minima delle Amministrazioni. Inoltre, la possibilità di compensazione diretta tra capitoli di spesa nell'ambito del medesimo stato di previsione e delle medesime missioni, facilitano tale temperamento e costituiscono importanti elementi di elasticità del bilancio gestionale.

La suddetta manovra è improntata alle esigenze di contenimento e riqualificazione della spesa attraverso la previsione della riduzione delle dotazioni delle missioni di spesa di ciascun Ministero operata con il ripetuto decreto legge n.112/2008.

Da tali riduzioni delle missioni sono escluse le dotazioni di spesa connesse a stipendi, pensioni e altre spese fisse; a spese per interessi; alle poste correttive e compensative delle entrate, comprese le regolazioni con le regioni; ai trasferimenti a favore degli enti territoriali aventi natura obbligatoria; al fondo ordinario delle Università; somme destinate alla ricerca; risorse destinate al 5 per mille delle imposte sui redditi delle persone fisiche; spese dipendenti da parametri stabiliti dalla legge o derivanti da accordi internazionali; fondi di cui agli articoli 7, 8 e 9 della legge 5 agosto 1978, n. 468 e successive modificazioni e integrazioni, i cui importi restano determinati da apposito articolo della legge di approvazione del bilancio.

Va specificato che la suddette riduzioni tengono conto, inoltre, per l'anno 2009 degli effetti delle modifiche alle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 507 e 508, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. Infatti la relativa quota resa indisponibile per detto anno, ai sensi del medesimo comma 507, è stata portata in riduzione delle relative dotazioni di bilancio.

1. IL CRITERIO DELLA LEGISLAZIONE VIGENTE

1.1. PREMESSA

Il documento di programmazione economico-finanziaria 2009-2013 e la relativa nota di aggiornamento - in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 3, ai commi 2, lettera e), e 3, della legge n. 468 del 1978 come modificata, da ultimo, dalla legge n. 208/99 - indica le regole di variazione dell'entrata e della spesa del bilancio statale di competenza per ciascuno degli anni del quinquennio richiamato, nonché i criteri ed i parametri per la formazione delle relative previsioni.

Conseguentemente, l'impostazione del progetto di bilancio, ha assunto come quadro di riferimento generale le ipotesi di evoluzione del bilancio statale di competenza coerenti con gli obiettivi di finanza pubblica indicati nel documento richiamato e nella relativa nota di aggiornamento, al fine di conseguire mediante la legge finanziaria, i volumi di entrata e di spesa programmati.

In questa sede, pertanto, si precisano le modalità con cui il criterio della legislazione vigente è stato applicato per le previsioni 2009- 2011.

1.2. ENTRATE

Per la previsione delle entrate, il criterio della legislazione vigente è stato attuato valutando l'ammontare dei proventi tributari ed extratributari con riferimento alle disposizioni che la normativa in vigore prevede direttamente operanti per il 2009.

Con riferimento alle **entrate di natura tributaria**, la previsione per il 2009 a legislazione vigente è stata formulata tenendo conto dell'andamento del gettito registrato nei primi mesi del secondo semestre 2007 e del nuovo quadro macroeconomico tendenziale disponibile al 15 settembre 2008.

Tale previsione considera gli effetti dei fattori legislativi che hanno inciso sulle entrate tributarie.

Per quanto riguarda le **altre entrate** si è tenuto conto per lo più dei fattori che influenzano l'andamento delle singole voci di entrata.

La struttura classificatoria delle entrate ricalca sostanzialmente quella adottata per il Bilancio 2008. La ripartizione delle relative poste è stata operata in ossequio a quella prevista dalla legge 468 del 1978 e successive modificazioni ed integrazioni.

La nota preliminare dello stato di previsione dell'entrata è integrata dallo schema sintetico di classificazione economica delle entrate del bilancio dello Stato informato ai criteri adottati in contabilità nazionale per i conti del settore della pubblica amministrazione (si veda a riguardo, l'indicazione del relativo codice posta tra parentesi in prossimità di ciascun capitolo ed articolo).

1.3.SPESE

Per le spese, si è proceduto analogamente alle entrate, considerando nella previsione gli effetti derivanti dal decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge n. 133/2008, inoltre come sempre è stato utilizzato il riferimento metodologico accolto dalla legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni, per l'individuazione e catalogazione dei fattori di variazione rispetto alle previsioni assestate dell'anno in corso.

Prescindendo dalla voce relativa agli interessi, i fattori di variazione rispetto alle previsioni assestate emendate 2008 si possono ricondurre a tre fattispecie:

- Variazioni dovute a **spese aventi natura obbligatoria**, vale a dire sia quelle predeterminate da provvedimenti legislativi preesistenti o intervenuti successivamente alla definizione del bilancio di previsione 2008, sia quelle che, sebbene non legate direttamente a specifiche disposizioni legislative, costituiscono tuttavia oneri inderogabili, essendo vincolate a particolari meccanismi che autonomamente regolano l'evoluzione di questo tipo di spese; nonché le variazioni di quei capitoli inclusi nell'elenco delle spese obbligatorie di cui all'articolo 7 della legge n. 468 del 1978;
- Variazioni dovute a **spese non aventi natura obbligatoria** che si rendono indispensabili per assicurare l'operatività dei vari servizi delle Amministrazioni.

In ordine alla previsione della spesa per interessi, le ipotesi assunte derivano dall'analisi delle tendenze in atto per la struttura del debito, per l'evoluzione dei tassi di interesse e per il fabbisogno, tendenze analoghe a quelle assunte nel documento di programmazione economico-finanziaria.

Più specificatamente, si è tenuto conto:

- a) con riferimento alla struttura del debito, delle emissioni di titoli effettuate nel primo semestre 2008 e di quelle programmate per il secondo;
- b) con riferimento all'evoluzione dei tassi, delle ipotesi contenute nel DPEF 2009-2013;
- c) con riferimento al fabbisogno del settore statale e relative modalità di copertura, dell'ammontare individuato per l'anno 2009 nello scenario tendenziale previsto nella predetta nota di aggiornamento del DPEF;

Circa i redditi da lavoro dipendente si fa presente che lo stanziamento della **contribuzione aggiuntiva** per il 2009 è stato calcolato tenendo conto dell'aliquota del 16% fissata con decreto del Ministro del Lavoro, Salute e Politiche Sociali, emanato di concerto col Ministro dell'Economia e delle Finanze del 12 luglio 2000.

Relativamente ai **trasferimenti agli enti previdenziali** iscritti in bilancio, gli stanziamenti tengono conto delle autorizzazioni di spesa disposte con i nuovi provvedimenti legislativi approvati dal Parlamento in tale comparto.

In particolare, si fa presente che:

- per i trasferimenti all'INPS, lo stanziamento del capitolo relativo alle "anticipazioni di bilancio" è stato determinato in funzione del fabbisogno previsto per l'anno 2009 (che tiene conto delle ipotesi indicata nella nota di aggiornamento del DPEF circa l'evoluzione della spesa pensionistica e dei contributi sociali), nonché delle disponibilità finanziarie giacenti sui conti di Tesoreria;
- in base alla legge n. 244/2007, art. 2, comma 499, dal 2008 l'apporto dello Stato all'INPDAP è stato soppresso; la stessa norma prevede l'introduzione di un meccanismo di anticipazione per consentire la corretta applicazione della legge n. 448/1998, art. 35, comma 3.
- Relativamente alla **Spesa sanitaria** per l'anno 2009 e seguenti per la sua costruzione a legislazione vigente si è tenuto conto del livello di spesa sanitaria, delle diverse componenti del suo finanziamento (IRAP, concorso regioni a statuto speciale, entrate proprie, addizionale regionale IRE)

I **trasferimenti alle Regioni** sono stati aggiornati con le risorse finanziarie necessarie per consentire lo svolgimento delle funzioni loro attribuite con appositi DPCM nell'ambito del **federalismo amministrativo** (articolo 7, legge 15 marzo 1997, n. 59). Per tali funzioni sono stati appositamente istituiti, negli anni passati, due capitoli (uno di parte

corrente e uno di conto capitale), con contestuale riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa dei vari Ministeri interessati.

Analogamente si è proceduto per i **trasferimenti ai Comuni e alle Province** in attuazione dei DPCM che hanno stabilito il trasferimento di funzioni a loro favore.

2. IL QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO

2.1 QUADRO DI SINTESI

Prima di procedere al confronto delle previsioni iniziali 2009 con quelle assestate emendate 2008, si ritiene utile ricordare che tutte le tabelle di analisi sono al netto delle regolazioni contabili e debitorie riportate nella successiva Tabella n.1

Il quadro di sintesi, per competenza e cassa, delle proposte di previsione del 2009 a legislazione vigente, quali risultano dall'applicazione dei criteri appena precisati, trova esposizione nella Tabella n. 2 a raffronto con le previsioni iniziali ed assestate emendate per l'anno in corso. In particolare si evidenzia:

- per le entrate finali un incremento sia in termini di competenza (milioni 6.472), che in termini di cassa (milioni 6.495);
- per le spese finali, un decremento in termini di competenza (milioni 16.230) imputabile quasi totalmente alle spese in conto capitale per 15.764 milioni; un decremento anche in termini di cassa (milioni 15.510) relativo alle spese in conto capitale (milioni 17.614), mentre le spese correnti presentano una espansione pari a 2.104 milioni;

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tabella n.1

BILANCIO DELLO STATO : REGOLAZIONI CONTABILI E DEBITORIE						
(in milioni di euro)						
	Assestato emendato 2008		Iniziali 2009		2010	2011
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Competenza
ENTRATE	28.400	28.400	33.800	33.800	33.800	33.800
Rimborsi Iva	28.400	28.400	33.800	33.800	33.800	33.800
Anticipo concessionari	0	0	0	0	0	0
Tit.III-F.Amm.ti titoli di Stato	0	0	0	0	0	0
SPESA CORRENTE	33.440	33.440	37.150	37.150	37.060	36.950
Rimborsi Iva (compresi i pregressi)	28.400	28.400	33.800	33.800	33.800	33.800
Spese di giustizia	0	0	0	0	0	0
Debiti pregressi Poligrafico dello Stato	138	138	200	200	110	0
Anticipo concessionari	0	0	0	0	0	0
FSN-saldo IRAP	830	830	0	0	0	0
Rimborso imposte dirette pregresse	3.150	3.150	3.150	3.150	3.150	3.150
Entrate erariali Sicilia e Sardegna	922	922	0	0	0	0
SPESA IN CONTO CAPITALE	3.700	5.991	3.700	3.700	0	0
Disavanzi USL	0	2.291	0	0	0	0
F.do globale	0	0	0	0	0	0
Rimborsi IVA Autovetture	3.700	3.700	3.700	3.700	0	0
TOTALE SPESA	37.140	39.431	40.850	40.850	37.060	36.950

- per le spese correnti al netto degli interessi, si registra una variazione positiva sia in termini di competenza per milioni 3.648, che in termini di cassa il cui incremento è pari a 6.251 milioni.

In conseguenza dei rilevati andamenti, il saldo netto da finanziare si attesta a 33.496 milioni in termini di competenza, mentre in termini di cassa passa da 101.763 milioni a 79.758 milioni.

Qui di seguito, con riferimento ai dati prima precisati, vengono ora brevemente illustrate le previsioni concernenti:

- * il bilancio di competenza 2009;
- * il bilancio di cassa 2009;
- * il bilancio pluriennale 2009-2011;
- * il bilancio programmatico 2009-2011.

Tabella n.2

QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI 2009 LEGISLAZIONE VIGENTE
A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI INIZIALI ED ASSESTATE EMENDATE 2008
(Al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA)

	Bilancio 2008		Previsioni	Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	Previsioni iniziali	Previsioni assestate emendate	D.L.B.2009	2009/2008 Ass. to em.	2009/2008 Iniz.		
	1	2	3	4=3-2	5=3-1	6=4/2	7=5/1
COMPETENZA							
<i>ENTRATE FINALI</i>	458.374	457.432	463.904	6.472	5.530	1,4	1,2
Entrate Tributarie	426.484	423.191	433.680	10.489	7.196	2,5	1,7
Altre entrate	31.890	34.241	30.224	-4.017	-1.666	-11,7	-5,2
<i>SPESE FINALI</i>	491.711	513.630	497.400	-16.230	5.689	-3,2	1,2
Spese Correnti	431.277	451.232	450.766	-466	19.489	-0,1	4,5
<i>Spese per Interessi</i>	78.526	85.434	81.320	-4.114	2.794	-4,8	3,6
<i>Spese Correnti netto interessi</i>	352.751	365.798	369.446	3.648	16.695	1,0	4,7
Spese in Conto capitale	60.434	62.398	46.634	-15.764	-13.800	-25,3	-22,8
<i>RIMBORSO PRESTITI</i>	198.212	191.188	215.245	24.057	17.033	12,6	8,6
Saldo netto da finanziare	-33.337	-56.198	-33.496	22.702	-159	-40,4	0,5
Ricorso al mercato	239.455	256.126	255.791	-335	16.336	-0,1	6,8
Valori in milioni di EURO							

Tabella n.2

QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI 2009 LEGISLAZIONE VIGENTE
A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI INIZIALI ED ASSESTATE EMENDATE 2008
(Al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA)

	Bilancio 2008		Previsioni	Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	Previsioni iniziali	Previsioni assestate emendate	D.L.B.2009	2009/2008 Ass. to em.	2009/2008 Iniz.	6=4/2	7=5/1
	1	2	3	4=3-2	5=3-1		
CASSA							
<i>ENTRATE FINALI</i>	432.106	431.189	437.684	6.495	5.578	1,5	1,3
Tributarie	407.208	403.915	414.058	10.143	6.850	2,5	1,7
Altre	24.898	27.274	23.626	-3.648	-1.272	-13,4	-5,1
<i>SPESE FINALI</i>	513.130	532.952	517.442	-15.510	4.312	-2,9	0,8
Correnti	447.709	465.588	467.692	2.104	19.983	0,5	4,5
<i>Interessi</i>	78.568	85.475	81.329	-4.146	2.761	-4,9	3,5
<i>Correnti netto interessi</i>	369.142	380.112	386.363	6.251	17.221	1,6	4,7
Conto capitale	65.421	67.364	49.750	-17.614	-15.671	-26,1	-24,0
<i>RIMBORSO PRESTITI</i>	198.214	191.189	215.250	24.061	17.036	12,6	8,6
Saldo netto da finanziare	-81.024	-101.763	-79.758	22.005	1.266	-21,6	-1,6
Ricorso al mercato	287.157	303.983	302.058	-1.925	14.901	-0,6	5,2
Valori in milioni di EURO							