

IL NUOVO BILANCIO DELLO STATO A LEGISLAZIONE VIGENTE PER L'ANNO 2008

Con il Disegno di Legge di bilancio 2008, il Governo ha inteso realizzare, salvaguardando lo schema giuridico previsto dalla citata legge n. 94 del 1997, la riclassificazione del bilancio in senso funzionale, al fine di pervenire ad una “maggiore trasparenza” dei conti pubblici e ad una più “ampia consapevolezza” – da parte del Parlamento e dei cittadini – in ordine alle modalità con le quali vengono impiegate le risorse dello Stato.

Con la nuova classificazione del Bilancio dello Stato si passa da una struttura basata sulle Amministrazioni (centri di responsabilità che gestiscono le risorse), ad una che pone al centro le funzioni (cosa viene fatto con le risorse in funzione degli obiettivi).

Il passaggio da una programmazione per capitoli ad una nuova programmazione per politiche pubbliche rende più diretto il legame tra risorse stanziate ed azioni perseguite dal Governo, permettendo l'allocazione delle stesse in contesti di maggiore efficienza, efficacia ed economicità.

Occorre mettere in evidenza l'importanza e la significatività che la riclassificazione effettuata assume nel contesto dei conti pubblici, quale elemento imprescindibile per avviare l'auspicato processo di riforma.

L'operazione effettuata tende a favorire una maggiore trasparenza dei conti pubblici e un consapevole dibattito sulle effettive priorità e necessità; permette una gestione del bilancio pubblico più flessibile ed orientata ai risultati; offre alle Amministrazioni l'opportunità di ripensare la propria organizzazione, rivedendo gradualmente strutture, responsabilità e sistema di incentivi.

I risultati su cui si basano gli obiettivi stessi saranno monitorati tramite indicatori di performances in un processo di “*spending review*”, che consente di riesaminare in modo regolare e sistematico i flussi di spesa, al fine di liberare e quindi di riallocare risorse attraverso scelte efficienti e consapevoli in corrispondenza con gli obiettivi di Governo.

La riorganizzazione in atto si fonda sulla classificazione delle risorse finanziarie secondo due livelli di aggregazione: le “Missioni” ed i “Programmi”.

In particolare, le **Missioni** rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica, articolate in 34 aggregati omogenei di attività all'interno di ogni Ministero, individuati con riferimento ai risultati da perseguire attraverso dell'azione pubblica sui cittadini e sul territorio. Esse possono essere ministeriali o trasversali a più Dicasteri (interministeriali), e possono essere ricondotte ad un concetto “di risorse di settore”, ove la missione circoscrive l'insieme di risorse disponibili per quella specifica funzione, e dunque essere utilizzata nell'ambito del dibattito parlamentare per organizzare la discussione della sessione di bilancio.

Un' ulteriore distinzione tra le missioni è relativa alla differenziazione tra le missioni "proprie" ossia quelle che rappresentano compiti istituzionali assegnati dalla L.V. alle Amministrazioni e le missioni "finanziarie"- tipiche del Ministero dell'Economia e delle Finanze - che non rientrano tra i compiti istituzionali assegnati, ma si riferiscono ad altre amministrazioni pubbliche e rappresentano pertanto trasferimenti di risorse finanziarie, alle quali le Amministrazioni non vi attribuiscono costi di struttura.

Le Missioni si realizzano concretamente tramite uno o più programmi di spesa che rappresentano aggregati omogenei di attività svolte all'interno di ogni singolo Ministero, per perseguire obiettivi ben definiti nell'ambito dei cespiti istituzionali, attribuiti al Dicastero competente. Ciascun programma si estrinseca a sua volta in un insieme di **attività** sottostanti che ogni Amministrazione pone in essere per il raggiungimento delle proprie finalità.

In questa sede si fa riferimento alle modalità con cui il criterio della legislazione vigente è stato applicato per le previsioni 2008, in attuazione degli obiettivi della Riforma descritta, esponendo e rendendo esplicita l'effettiva entità e ripartizione delle risorse nonché la coerenza e compatibilità economico - finanziaria all'indirizzo di Governo.

I IL CRITERIO DELLA LEGISLAZIONE VIGENTE

I.1 PREMESSA

Il documento di programmazione economico-finanziaria 2008-2012 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 quadriennio richiamato, nonché i criteri ed i parametri per la formazione delle relative previsioni.

Conseguentemente, l'impostazione del progetto di bilancio a legislazione vigente per l'anno 2008 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 2008.

I.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 2008.

Con riferimento alle entrate di natura tributaria, la previsione per il 2008 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 delineato nella nota di aggiornamento del documento di programmazione economico-finanziaria 2008 – 2011.

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 non si discosta da quella degli anni precedenti. 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).

I.3 SPESE

Per le spese, si è proceduto analogamente alle entrate, considerando nella previsione gli effetti derivanti dal decreto – legge 2 luglio 2007 n. 81, convertito nella legge n. 127/2007, nonché dal decreto legge n. 159 del 1° ottobre 2007; 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, integrate 2007 si possono ricondurre a tre fattispecie:

- Variazioni dovute a **spese giuridicamente obbligatorie**, vale a dire sia quelle predeterminate da provvedimenti legislativi preesistenti o intervenuti successivamente alla definizione del bilancio di previsione 2007, 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;

Per la determinazione degli stanziamenti di quest'ultima tipologia di spesa, ovviamente, si è tenuto conto di quanto previsto dalla legge n. 246 del 2002, (*in materia di copertura delle leggi di spesa ai sensi dell'art. 81, quarto comma della costituzione*) che non consente l'integrazione di quei capitoli che presentano una evoluzione della spesa strutturalmente eccedente le previsioni quantificate nelle relative norme autorizzative. In questi casi sarà uno specifico strumento legislativo a farsi carico della copertura di tale differenziale.

- Variazioni dovute a **spese giuridicamente non obbligatorie** 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 2007 e di quelle programmate per il secondo;
- b) con riferimento all'evoluzione dei tassi, delle ipotesi contenute nella nota di aggiornamento del DPEF 2008-2012;
- c) con riferimento al fabbisogno del settore statale e relative modalità di copertura, dell'ammontare individuato per l'anno 2008 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 2008 è stato calcolato tenendo conto

dell'aliquota del 16% fissata con decreto del Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale 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 2008 (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;
- l'apporto dello Stato all'INPDAP per garantire il pagamento dei trattamenti pensionistici è stabilito in via residuale (differenziale tra contributi previsti ed erogazioni pensionistiche), tenuto conto anche dei rinnovi contrattuali in atto.

Relativamente alla **Spesa sanitaria** per l'anno 2008 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 IRPEF

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.

II. IL QUADRO GENERALE RIASSUNTIVO

II.1. QUADRO DI SINTESI

Prima di procedere al confronto delle previsioni iniziali 2008 con quelle assestate emendate, integrate 2007, si ritiene utile evidenziare che le variazioni tengono conto degli effetti del decreto legge n. 81 del 2007, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria, convertito con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007 n. 127 e del decreto legge n. 159 del 1° ottobre 2007, in materia economico-finanziaria per lo sviluppo e l'equità sociale. Si ricorda inoltre 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 2008 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, integrate per l'anno in corso. In particolare si evidenzia:

- per le entrate finali un incremento sia in termini di competenza (milioni di Euro 11.955), che in termini di cassa (milioni di Euro 6.891);
- per le spese finali, un decremento in termini di competenza (milioni di Euro 1.377), risultante dalla contrazione registrata sia nelle spese correnti per 1.000 milioni di Euro, sia in quelle in conto capitale pari a 377 milioni di Euro; un decremento anche in termini di cassa (milioni di Euro 765) imputato totalmente alle spese in conto capitale (milioni di Euro 6.001), mentre le spese correnti aumentano di 5.236 milioni di Euro;

Tabella n.1

BILANCIO DELLO STATO : REGOLAZIONI CONTABILI E DEBITORIE

(in milioni di euro)

	Assestato emendato integrato 2007		Iniziali 2008		2009	2010
	Competenza	Cassa	Competenza	Cassa	Competenza	Competenza
ENTRATE	30.510	30.510	33.010	33.010	33.010	33.010
Rimborsi Iva	22.400	22.400	28.400	28.400	28.400	28.400
Anticipo concessionari	4.610	4.610	4.610	4.610	4.610	4.610
Tit.III-F.Amm.ti titoli di Stato	3.500	3.500	0	0	0	0
SPESA CORRENTE	31.120	31.120	36.360	36.374	36.360	36.160
Rimborsi Iva	22.400	22.400	28.400	28.400	28.400	28.400
Spese di giustizia	0	0	0	14	0	0
Debiti pregressi Poligrafico dello Stato	0	0	200	200	200	0
Anticipo concessionari	4.610	4.610	4.610	4.610	4.610	4.610
FSN-saldo IRAP	670	670	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	290	290	0	0	0	0
SPESA IN CONTO CAPITALE	8.700	11.886	5.700	5.700	5.700	0
Disavanzi USL	0	3.186	0	0	0	0
F.do globale	3.000	3.000	0	0	0	0
Rimborsi IVA Autovetture	5.700	5.700	5.700	5.700	5.700	0
TOTALE SPESA	39.820	43.006	42.060	42.074	42.060	36.160

- per le spese correnti al netto degli interessi, si registra una variazione negativa in termini di competenza per milioni di Euro 4.189, mentre la cassa presenta un incremento per milioni di Euro 2.584 .

In conseguenza dei rilevati andamenti, il saldo netto da finanziare si attesta a 8.675 milioni di Euro in termini di competenza, in termini di cassa passa da 64.018 milioni di Euro a 56.362 milioni di Euro.

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

- il bilancio di competenza 2008;
- il bilancio di cassa 2008;
- il bilancio pluriennale 2008-2010;

Tabella n.2

**QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI 2008 LEGISLAZIONE VIGENTE
A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI INIZIALI ED ASSESTATE EMENDATE INTEGRATE 2007**
(Al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA)

		Bilancio 2007		Previsioni	Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
		Previsioni iniziali	Previsioni asestate emendate integrate	D.L.B.2008	2008/2007 Ass. emendato	2008/2007 Iniz.		
		1	2	3	4=3-2	5=3-1	6=4/2	7=5/1
COMPETENZA								
	ENTRATE FINALI	432.304	446.279	458.234	11.955	25.930	2,7	6,0
Tributarie		404.669	418.470	427.376	8.906	22.707	2,1	5,6
Altre		27.636	27.809	30.858	3.049	3.222	11,0	11,7
	SPESE FINALI	455.277	468.286	466.909	-1.377	11.632	-0,3	2,6
Correnti		414.558	422.865	421.865	-1.000	7.307	-0,2	1,8
Interessi		74.050	75.422	78.611	3.189	4.561	4,2	6,2
Correnti netto interessi		340.508	347.443	343.254	-4.189	2.746	-1,2	0,8
Conto capitale		40.719	45.421	45.044	-377	4.325	-0,8	10,6
	RIMBORSO PRESTITI	189.099	191.194	198.212	7.019	9.114	3,7	4,8
Saldo netto da finanziare		-22.972	-22.007	-8.675	13.332	14.298	-60,6	-62,2
Ricorso al mercato		219.148	222.511	215.937	-6.573	-3.211	-3,0	-1,5

Valori in milioni di EURO

Tabella n.2

QUADRO DI SINTESI DELLE PREVISIONI 2008 LEGISLAZIONE VIGENTE
A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI INIZIALI ED ASSESTATE EMENDATE INTEGRATE 2007
 (Al netto delle regolazioni contabili, debitorie e dei rimborsi IVA)

	Bilancio 2007		Previsioni	Variazioni assolute		Variazioni percentuali	
	Previsioni iniziali	Previsioni assestate emendate integrate	D.L.B.2008	2008/2007 Ass. emendato	2008/2007 Iniz.		
	1	2	3	4=3-2	5=3-1	6=4/2	7=5/1
CASSA							
<i>ENTRATE FINALI</i>	411.101	425.075	431.966	6.891	20.865	1,6	5,1
Tributarie	388.681	402.482	408.100	5.618	19.419	1,4	5,0
Altre	22.420	22.593	23.866	1.273	1.446	5,6	6,4
<i>SPESE FINALI</i>	472.792	489.093	488.328	-765	15.536	-0,2	3,3
Correnti	425.721	433.062	438.298	5.236	12.577	1,2	3,0
<i>Interessi</i>	74.053	76.002	78.654	2.652	4.601	3,5	6,2
<i>Correnti netto interessi</i>	351.668	357.060	359.644	2.584	7.976	0,7	2,3
Conto capitale	47.071	56.031	50.030	-6.001	2.959	-10,7	6,3
<i>RIMBORSO PRESTITI</i>	189.099	193.386	198.214	4.828	9.115	2,5	4,8
Saldo netto da finanziare	-61.690,84	-64.018,00	-56.362,24	7.655,76	5.328,60	-12,0	-8,6
Ricorso al mercato	257.866,48	269.899,55	263.639,89	-6.259,66	5.773,41	-2,3	2,2
Valori in milioni di EURO							

II.2 ENTRATE

Le nuove previsioni per entrate finali, poste a raffronto con quelle assestate emendate, integrate 2007, sono analizzate per titoli e categorie nella Tabella n. 3.

Nel complesso emerge una variazione positiva pari a 11.955 milioni di € risultante dagli incrementi inerenti le entrate tributarie per 8.096 milioni di € e le altre entrate per 3.049 milioni di €. Come si evince dalla successiva Tabella n. 4, concernente l'analisi per principali variazioni delle entrate finali 2008, sulla dinamica del gettito tributario ha inciso l'aumento delle imposte dirette (13.978 milioni di €) e la riduzione di quelle indirette (5.072 milioni di €).

Nell'ambito delle entrate diverse da quelle tributarie, si evidenziano gli aumenti previsti per i proventi dei beni dello Stato (424 milioni di €), gli interessi su anticipazioni e crediti vari del Tesoro (213 milioni di €), recuperi, rimborsi e contributi (1.662 milioni di €), le partite che si compensano nella spesa (395 milioni di €) ed i proventi di servizi pubblici minori (222 milioni di €).

Ulteriori analitici ragguagli sulla complessiva evoluzione delle entrate finali sono contenuti nella Nota Preliminare allo stato di previsione dell'entrata per l'anno 2008.

Tabella n. 3

BILANCIO DI COMPETENZA DELLO STATO AL NETTO DEI RIMBORSI IVA E DELLE REGOLAZIONI CONTABILI
ANALISI DELLE PREVISIONI DI ENTRATE FINALI PER IL 2008 A LEGISLAZIONE VIGENTE
A RAFFRONTO CON LE PREVISIONI ASSESTATE EMENDATE INTEGRATE 2007
(milioni di euro)

	PREVISIONI ASSESTATE 2007	PREVISIONI A LEGISLAZIONE VIGENTE 2008	VARIAZIONI
TITOLO I – ENTRATE TRIBUTARIE			
CATEGORIA I – Imposte sul patrimonio e sul reddito	232.482	246.460	+ 13.978
CATEGORIA II – Tasse ed imposte sugli affari	135.311	130.027	- 5.284
CATEGORIA III – Imposte sulla produzione, sui consumi e dogane	28.359	28.544	+ 185
CATEGORIA IV – Monopoli	10.203	10.203	-
CATEGORIA V – Lotto, lotterie ed altre attività di giuoco	12.115	12.142	+ 27
TOTALE TITOLO I	418.470	427.376	+ 8.906
TITOLO II – ENTRATE EXTRA-TRIBUTARIE			
CATEGORIA VI – Proventi speciali	652	671	+ 19
CATEGORIA VII – Proventi di servizi pubblici minori	4.575	4.797	+ 222
CATEGORIA VIII – Proventi dei beni dello Stato	450	874	+ 424
CATEGORIA IX – Prodotti netti di aziende autonome ed utili di gestioni	3.690	3.690	-
CATEGORIA X – Interessi su anticipazioni e crediti vari del tesoro	4.532	4.745	+ 213
CATEGORIA XI – Ricuperi, rimborsi e contributi	9.502	11.164	+ 1.662
CATEGORIA XII – Partite che si compensano nella spesa	2.269	2.664	+ 395
TOTALE TITOLO II	25.670	28.605	+ 2.935
TITOLO III – ALIENAZIONE ED AMMORTAMENTO DI BENI PATRIMONIALI E RISCOSSIONE DI CREDITI			
CATEGORIA XIII – Vendita di beni ed affrancazione di canoni	1.272	1.380	+ 108
CATEGORIA XIV – Ammortamento di beni patrimoniali	841	847	+ 6
CATEGORIA XV – Rimborso di anticipazioni e di crediti vari del tesoro	26	26	-
TOTALE TITOLO III	2.139	2.253	+ 114
TOTALE ENTRATE FINALI	446.279	458.234	+ 11.955