

XV legislatura

A.S. 1679:

**"Disposizioni per l'assestamento
del bilancio dello Stato e dei
bilanci delle Amministrazioni
autonome per l'anno finanziario
2007"**

Luglio 2007
n. 15



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Angela Stati

sig.ra Olimpia Piscitelli

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Nadia Clementi

dott.ssa Valeria Bevilacqua

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Indice

Premessa	1
1. Il disegno di legge di assestamento: configurazione tecnico-giuridica	3
2. Le previsioni assestate (competenza) per il 2007, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA	8
2.a Variazioni delle entrate	12
2.b Variazioni di competenza relative a regolazioni contabili e debitorie	23
2.c Effetti sull'indebitamento netto delle variazioni proposte con l'assestamento	24
3. Le previsioni assestate (cassa)	26
3.a Variazioni di cassa relative a regolazioni contabili e debitorie	29
4. Residui passivi	30
4.a Impatto dei residui sul conto della P.A.	35
5. Importo massimo di emissione dei titoli pubblici	39
6. Riassegnazione alla spesa di somme versate all'entrata (servizio antincendi negli aeroporti)	41

Premessa

Il disegno di legge di assestamento per l'esercizio finanziario 2007 è stato presentato in prima lettura presso il Senato della Repubblica dove, come è noto, avrà inizio la sessione di bilancio per il triennio 2008-2010.

Come di consueto, il Servizio del bilancio provvede a fornire specifici elementi di analisi e documentazione, intesi a chiarire i punti salienti del disegno di legge, che riveste carattere propedeutico ai fini della determinazione del contesto dei conti statali sui quali si andrà ad inserire la manovra finanziaria per il triennio successivo.

Per quanto riguarda gli aspetti di finanza pubblica, si rinvia al documento di questo Servizio, in collaborazione con la Camera dei deputati, sul DPEF per gli anni 2008-2011¹, nonché all'apposita parte in essere nella Nota di lettura sul decreto-legge n. 81 del 2007.

I presenti **Elementi di documentazione** ricostruiscono, con l'ausilio di una serie di tavole, le variazioni alle previsioni iniziali della legge di bilancio per il 2007 dovute ad atti amministrativi, le variazioni proposte direttamente con il testo in esame (per la competenza e per la cassa), nonché la situazione dei residui passivi di nuova formazione e lo scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi.

In particolare, le tavole nn. 1 e 6 riepilogano le variazioni al bilancio 2007, **al netto delle regolazioni debitorie e contabili**, mostrando gli elementi che concorrono a spiegare la differenza tra

¹ SENATO DELLA REPUBBLICA, Servizio del bilancio - CAMERA DEI DEPUTATI, Servizio Bilancio dello Stato e Servizio Studi: Documento di Programmazione Economico-finanziaria 2008-2011, luglio 2007, n. 1.

previsioni iniziali e previsioni assestate, per quanto riguarda il saldo netto da finanziare ed il ricorso al mercato. Le tavole 5 e 5-bis sintetizzano le variazioni intervenute per atto amministrativo e quelle proposte con il disegno di legge di assestamento, evidenziandone gli effetti sul saldo netto da finanziare e sull'avanzo primario, e sono ugualmente costruite al netto delle regolazioni debitorie.

Si riporta di seguito un riepilogo sintetico delle variazioni rispetto alle previsioni iniziali della legge di bilancio 2007; tale quadro evidenzia che il saldo netto da finanziare, il risparmio pubblico e l'avanzo primario – al netto delle regolazioni debitorie – migliorano sia in termini di competenza che di cassa, mentre il ricorso al mercato migliora per la competenza, ma peggiora in termini di cassa.

Variazioni al bilancio 2007

	Competenza			Cassa		
	Atti amministrativi	Proposte assestamento	Totale	Atti amministrativi	Proposte assestamento	Totale
SNF	-52	4.218	4.166	2.839	-1.468	1.371
Risparmio pubblico	104	4.389	4.493	5.241	216	5.457
Avanzo primario	-52	5.583	5.531	3.269	45	3.314
Ricorso al mercato	-52	5.333	5.281	-634	-2.257	-2.891

N.B.: il segno - indica un peggioramento dei saldi

1. Il disegno di legge di assestamento: configurazione tecnico-giuridica

Il disegno di legge di assestamento ha mantenuto inalterata la configurazione tecnico-giuridica rispetto agli anni passati, modificandosi ovviamente, a partire dal 1998, in conseguenza delle modifiche al bilancio di previsione nonché per recepire le linee di riforma dell'organizzazione del Governo di cui ai decreti legislativi che si sono succeduti al riguardo.

Si ricorda che sia in occasione del dibattito parlamentare che ha portato alla legge di riforma n. 94 del 1997, sia in occasione del più recente dibattito che ha condotto all'approvazione della legge n. 208 del 1999, sono state elaborate ipotesi innovative sul ruolo da assegnare al provvedimento di assestamento, tenuto anche conto dei rilievi tradizionalmente evidenziati circa l'insufficienza dello strumento rispetto alle esigenze di controllo degli andamenti di finanza pubblica. Analogamente, sono state elaborate teorie contrastanti sulla configurazione del provvedimento di assestamento che, in un'ottica incentrata sull'avvicinamento progressivo tra competenza e cassa, potrebbe essere profondamente ridimensionata, mentre, in una visione "interventista", risulterebbe ampliata nel senso di incidere sulla legislazione di spesa.

Al riguardo, va segnalato che negli scorsi anni la non piena disponibilità al 30 giugno - data di presentazione del ddl di assestamento - dei dati relativi all'aggiornamento delle previsioni riguardanti le entrate (e in particolare l'autoliquidazione delle

imposte sui redditi) ha posto il problema relativo all'utilità di mantenere il suddetto termine ultimo del 30 giugno per la presentazione del ddl, il cui iter infatti viene ormai concluso dal Parlamento durante la sessione di bilancio per l'esercizio successivo, il che comporta ripercussioni non favorevoli sulla gestione del bilancio, almeno in riferimento alla spesa.

Negli anni passati, a partire dall'anno finanziario 2002, è accaduto che il ddl di assestamento presentato in prima lettura non recasse affatto variazioni alle entrate tributarie, ovvero in misura non esaustiva, in ragione del ricordato fattore tecnico legato alla tempistica dei versamenti, a saldo e in acconto, relativi alle imposte sui redditi².

Anche il presente disegno di legge, che pure propone significative variazioni alle previsioni iniziali del bilancio 2007 per quanto attiene al comparto delle entrate tributarie, presenta previsione di entrate che presumibilmente – come è accaduto negli anni passati – non tengono conto degli effetti dell'autoliquidazione delle imposte sui redditi, il che nel passato ha dato luogo ad emendamenti nel corso dell'iter parlamentare per tener conto delle più aggiornate previsioni di gettito che fossero emerse nel prosieguo dell'esercizio finanziario. Si consideri, in particolare, che il DPCM del 14/06/07 (Differimento, per l'anno 2007, dei termini di effettuazione dei versamenti dovuti dai soggetti cui si applicano gli studi di settore in vigore per l'anno 2006) ha differito i termini di versamento delle imposte al 9 luglio 2007 senza alcuna

² Ciò in relazione alla disposizione contenuta nell'articolo 2 del decreto-legge n. 63 del 2002, che stabiliva che i versamenti potessero essere effettuati fino al 20 giugno e dopo tale data, entro i 30 giorni successivi, maggiorando le somme da versare nella misura dello 0,40%, laddove precedentemente detto termine era fissato al 31 maggio.

maggiorazione e, dopo tale data, entro i trenta giorni successivi con una maggiorazione dello 0,40% a titolo di interesse corrispettivo. Continua a essere attuale dunque la riflessione sopra indicata circa la tempistica dell'esame del provvedimento.

Il disegno di legge di assestamento costituisce notoriamente uno strumento di aggiornamento delle dotazioni di competenza e di cassa delle unità previsionali di base non determinate da specifiche disposizioni di legge e si connette funzionalmente con il disegno di legge di rendiconto relativo all'esercizio trascorso, dal quale risulta l'entità effettiva dei residui attivi e passivi all'inizio dell'esercizio finanziario in corso. Da un punto di vista metodologico, per quanto riguarda le entrate, gli stanziamenti sono adeguati in relazione alle previsioni di gettito (definite in base all'evoluzione delle grandezze economiche alle quali sono correlate le basi imponibili) e all'attività di accertamento; per quanto riguarda le spese aventi carattere discrezionale, esse sono adeguate in relazione a nuove o diverse esigenze intervenute; infine, per quanto riguarda la determinazione delle autorizzazioni di pagamento, gli stanziamenti sono adeguati alla consistenza dei residui accertati in sede di rendiconto dell'esercizio precedente.

Per quanto riguarda le variazioni di spesa, la legge di assestamento presenta il medesimo limite che sussiste per il bilancio di previsione, cioè il rispetto della legislazione sostanziale vigente; pertanto, non possono essere modificati in sede di assestamento gli stanziamenti di spesa direttamente determinati da norme vigenti; con riguardo alle spese di natura obbligatoria, la determinazione delle

relative dotazioni deve tener conto delle obbligazioni che lo Stato è comunque tenuto ad adempiere.

Il disegno di legge di assestamento si compone di una parte informativa che espone l'evoluzione, in termini di competenza e di cassa, delle singole dotazioni di bilancio, per effetto sia delle variazioni apportate mediante atti amministrativi³ dopo l'approvazione della legge di bilancio e fino al 31 maggio, sia delle variazioni proposte con lo stesso disegno di legge di assestamento, e di una parte che costituisce l'oggetto formale dell'approvazione parlamentare, contenente le sole proposte di variazione recate dallo stesso disegno di legge di assestamento.

Si ricorda che le **variazioni per atto amministrativo** possono dipendere:

- a) dall'applicazione di provvedimenti legislativi **successivi** alla presentazione del bilancio;
- b) dall'utilizzo dei **fondi speciali dell'anno in corso** (con carattere integralmente compensativo);
- c) dall'utilizzo dei **fondi speciali dell'anno precedente** (slittamenti di copertura regolati dall'art. 11-*bis* della legge n. 468 del 1978), che ha carattere non compensativo;
- d) dai prelevamenti dai **fondi di riserva** per spese obbligatorie ed impreviste e per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (a carattere compensativo);
- e) dalla **reiscrizione** dei residui passivi perenti (a carattere compensativo);
- f) dalla **riassegnazione** alla spesa di somme affluite all'entrata entro il mese di maggio (a carattere compensativo);
- g) dalle integrazioni di dotazioni di cassa in correlazione al **trasporto di titoli di spesa rimasti insoluti alla chiusura dell'esercizio precedente** (art. 17, ultimo comma, della legge n. 468), (a carattere non compensativo);

³ Si ricorda che la maggior parte delle variazioni apportate con atto amministrativo non ha effetto sui saldi, poiché si tratta o dello spostamento di somme tra capitoli di spesa, oppure di modifiche della stessa entità sia delle entrate che della spesa.

h) dalle **riassegnazioni** alle unità previsionali di base (in relazione a specifiche disposizioni legislative) di somme versate in entrata nel periodo 1° novembre-31 dicembre dell'anno precedente (art. 17, comma 3, legge n. 468) (a carattere non compensativo);

i) dalle **riassegnazioni** alla spesa di titoli affluiti all'entrata nell'esercizio in corso che non incidono sul saldo netto da finanziare e sul ricorso al mercato mentre dilatano (in modo compensativo) i volumi di entrata e spesa;

l) dal **ricorso ai mercati esteri** per il finanziamento di interventi secondo apposita previsione legislativa.

2. Le previsioni assestate (competenza) per il 2007, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA

I dati contenuti nel disegno di legge di assestamento per il 2007 evidenziano un miglioramento dei saldi di bilancio in termini di competenza, al netto delle regolazioni debitorie, contabili e dei rimborsi IVA, rispetto alle previsioni iniziali della legge di bilancio per il 2007.

Il saldo netto da finanziare passa infatti da 22.972 mln a 18.807 mln, con un miglioramento di 4.165 mln, pari a circa il 18 % rispetto all'entità del medesimo aggregato indicata dalla legge di bilancio; detto importo deriva dalla somma algebrica tra un lieve peggioramento causato dalle variazioni per atto amministrativo ed un significativo miglioramento - superiore a 4.200 mln - legato alle proposte dell'assestamento stesso.

Tali variazioni per l'assestamento risultano dalla differenza tra le variazioni in aumento delle entrate per 7.436 mln e l'aumento delle spese per 3.219 mln.

Le maggiori entrate, in linea con il tendenziale a legislazione vigente considerato nel DPEF 2008-2011, sono relative essenzialmente al comparto tributario: si tratta di 7.403 mln, 5.038 dei quali relativi alle imposte dirette e 2.365 alle imposte indirette; per quanto riguarda le altre entrate, l'aumento di 33 mln è riferito interamente alle entrate extratributarie.

Le maggiori spese nette derivano principalmente dall'aumento degli oneri di natura corrente al netto degli interessi (37 mln per atti amministrativi e 1.683 mln in relazione all'assestamento stesso), ma

anche, in misura significativa, dalla spesa per interessi (1.365 mln) e marginalmente dall'aumento degli oneri in conto capitale (155 mln per atti amministrativi e 171 mln come proposta).

Con riferimento alla spesa per interessi, viene previsto un incremento di 1.365 milioni di euro in termini di competenza e di 1.512 milioni in termini di autorizzazioni di cassa. La variazione della spesa per interessi passivi non viene, invece, registrata nel conto delle Amministrazioni pubbliche.

Nella relazione illustrativa al disegno di legge è riportato che l'incremento delle stime deriva della somma algebrica di alcune componenti. Gran parte della variazione, pari a 1.550 mln, viene ricondotta ai maggiori interessi da corrispondere sui conti correnti di tesoreria intestati a soggetti pubblici e privati.

Si ricorda che i conti correnti di tesoreria sono conti intestati ad amministrazioni ed aziende autonome dello Stato, nonché enti ed organismi pubblici o soggetti esterni alla P.A.; essi sono istituiti presso la Tesoreria centrale dello Stato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Come indicato nella relazione di accompagnamento al ddl, l'adeguamento degli stanziamenti sembrerebbe essere la conseguenza dell'aumento delle disponibilità medie detenute presso la tesoreria statale da soggetti pubblici e privati.

Al riguardo, sarebbe opportuno acquisire ulteriori dettagli sulle cause della variazione delle giacenze presso il sistema di tesoreria dello Stato, con indicazione degli enti intestatari dei conti variati.

La parte restante della variazione della spesa per interessi iscritta nel disegno di legge di assestamento è attribuibile alla diminuzione degli stanziamenti di competenza e delle autorizzazioni di cassa (155 milioni), relativamente all'unità previsionale di base che raccoglie le risorse per gli interessi sui titoli del debito pubblico.

Sarebbe altresì utile avere dettagli sui criteri seguiti per valutare l'assenza di effetti in termini di competenza economica. In particolare, ulteriori chiarimenti sarebbero necessari con riferimento ai conti di tesoreria intestati a soggetti esterni alla PA, quali ad esempio la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., in cui la stessa corresponsione degli interessi da parte dell'Amministrazione del tesoro sembrerebbe configurarsi come una uscita finale, in connessione anche all'aggravarsi del fabbisogno.

Si evidenzia inoltre che tale dinamica non sembrerebbe in linea con l'andamento incrementale dei tassi di interesse di mercato e che non vengono fornite spiegazioni sulle cause di tale variazione, se non un generico richiamo all'andamento dei titoli del debito pubblico. Sarebbe utile una integrazione di informazioni al riguardo.

Dall'analisi delle variazioni per capitolo, presentata nelle tabelle allegate al ddl di assestamento, risulta che nell'ambito dell'u.p.b. 3.1.7.3 del Ministero dell'economia e delle finanze sono state effettuate una serie di operazioni su numerosi capitoli, ma per la maggior parte a carattere compensativo. L'indicata variazione sembra dunque correlata, in particolare, alla riduzione operata sul capitolo 2220, relativo alle operazioni di pronti contro termine, per un importo pari a 150 mln di euro, cui non corrisponde alcuna variazione compensativa di pari importo.

Anche l'avanzo primario e il risparmio pubblico, sempre in termini di competenza, presentano un miglioramento, rispettivamente di 5.531 mln e 4.492 mln; il ricorso al mercato presenta una diminuzione di 5.282 mln di euro.

Per quanto riguarda le **variazioni per atto amministrativo a carattere non compensativo** (tavola 2), il peggioramento del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato, in misura di 52 mln, è determinato dalla riassegnazione alla spesa di somme affluite in entrata nel 2006.

Tra le **variazioni per atto amministrativo a carattere compensativo** (tavola 3), al lordo delle regolazioni debitorie, assumono particolare rilievo quelle connesse con l'attuazione dei provvedimenti legislativi in materia di ordinamento delle regioni a statuto speciale (che ammontano a 8.864 mln) e, più limitatamente, alle rassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata (3.640 mln); appaiono significativi anche gli importi relativi all'iscrizione di residui perenti di parte corrente (1.096 mln) e all'utilizzo dei fondi per missioni di pace (1.000 mln).

Per quanto concerne le **variazioni proposte con il provvedimento di assestamento**, il cui dettaglio, al netto delle regolazioni debitorie e contabili, è esposto nella tavola 4, l'effetto complessivo è quello di un miglioramento del saldo netto da finanziare, in quanto le proposte nette di assestamento determinano un aumento complessivo delle spese di 3.219 mln, a fronte di un aumento delle entrate per 7.436 mln.

Nell'ambito delle spese correnti, le voci più rilevanti sono costituite dai trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (1.373 mln, 1.213 dei quali a favore delle Regioni) e 1.365 per interessi passivi e redditi da capitale; altri importi significativi sono quelli relativi a poste correttive e compensative delle entrate (-672 mln), ai consumi intermedi (485 mln) e ai redditi da lavoro dipendente (335 mln). Le spese in conto capitale denotano una riduzione a livello di contributi alle Amministrazioni pubbliche, per 55 mln; aumentano invece i contributi alle imprese (123 mln) e gli investimenti fissi lordi (92 mln).

2.a Variazioni delle entrate

Lo stato di previsione dell'entrata specifica che la maggior parte dell'aumento complessivo delle entrate tributarie risulta ascrivibile alle variazioni di IRPEF (3.333 mln), IVA (1.612 mln), IRES (1.183 mln), imposta sostitutiva (229 mln). Con riferimento alla modesta variazione in aumento delle entrate extra-tributarie (pari a 33 mln), tale valore deriva da andamenti differenziati, tra cui in particolare l'aumento delle somme relative a recuperi, rimborsi e contributi, nell'ordine di 190 mln, e in senso opposto la riduzione dei proventi relativi ai canoni demaniali (195 mln).

Al riguardo, si rileva che l'entità dell'aumento indicato in termini di IVA – di poco superiore a 1.600 mln - induce a ritenere che il disegno di legge di assestamento non sconti, come già osservato, variazioni finanziarie collegate alla pubblicazione sulla Gazzetta

Ufficiale dell'Unione europea del 27 giugno u.s. dell'autorizzazione a limitare al 40 per cento il diritto a detrarre l'IVA sulle spese relative agli autoveicoli non strumentali. Infatti, l'ipotesi contraria non appare coerente con il quadro macroeconomico attuale, in quanto implicherebbe una variazione di IVA negativa al netto di quella correlata alla citata autorizzazione dell'Unione europea.

Sul punto, è necessario un approfondimento.

Infatti, il Governo ha presentato proposte emendative - di medesimo contenuto - prima all'A.S. 1485 (recante norme fiscali per l'ammortamento degli immobili ed in materia di IVA per le automobili), poi - in data 11 luglio - al decreto-legge n. 81 (recante norme urgenti in materia finanziaria e attualmente in discussione presso la Camera), recanti una nuova regolamentazione della materia in questione. Alla luce della limitazione della detraibilità dell'IVA al 40 per cento a partire da luglio 2007 – nuovamente possibile in seguito alla citata autorizzazione in tal senso dell'Unione europea – è stata proposta una variazione della normativa riguardante la deducibilità delle spese relative alle auto aziendali ai fini delle imposte dirette. In tale sede la quantificazione effettuata dal Governo con riferimento alla autorizzazione in oggetto è, per il 2007, di un maggior gettito IVA pari a circa 4.600 mln annui in termini di competenza e circa 2.300 mln in termini di cassa.

Il maggior gettito IVA, nella stessa RT relativa al citato emendamento, viene utilizzato a copertura della più favorevole disciplina ai fini delle I.I.D.D. che si intende introdurre.

Tale operazione sembrerebbe peraltro richiedere, preliminarmente, la registrazione in assestamento del maggior gettito

IVA, che non deriva dall'emendamento in questione, bensì dall'intervenuto assenso in sede europea.

L'articolo 19-bis1, lettera c)⁴, del D.P.R. 633 del 1972, infatti, prevede che l'IVA relativa alle auto che non formano oggetto dell'attività di impresa non è ammessa in detrazione "a far data dalla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea della autorizzazione riconosciuta all'Italia dal Consiglio dell'Unione europea a stabilire una misura ridotta di detrazione"⁵. In base a tale norma, quindi, il maggior gettito IVA dovrebbe prodursi automaticamente a l.v., a far data dal 27 giugno scorso.

L'articolo 2, comma 72, del decreto-legge n. 262 del 2006 ha poi stabilito che ai fini dei versamenti in acconto⁶ delle imposte sui redditi e dell'IRAP il contribuente potesse continuare (trattandosi di legislazione transitoria, in attesa della prevista autorizzazione dell'Unione europea a stabilire una detraibilità ridotta IVA) ad applicare le disposizioni previgenti la sentenza del 16 settembre 2006.

Il medesimo comma 72 del decreto-legge n. 262 del 2006 aveva stabilito che con regolamento ministeriale, tenuto conto degli effetti finanziari derivanti dalla concessione all'utilizzazione di una detraibilità IVA ridotta, si provvedesse a modificare le misure in tema di deducibilità ai fini delle imposte dirette.

Il Governo non ha peraltro utilizzato tale facoltà di intervenire sulla materia in via amministrativa, ma ha proposto – tramite il citato emendamento – una modifica della normativa primaria.

Il Governo ha inoltre depositato, in relazione alla discussione presso la Camera del decreto-legge n. 81, recante disposizioni urgenti in materia finanziaria⁷, una documentazione che riporta le variazioni dei singoli tributi recate dall'assestamento; in particolare, si verifica

⁴ Come modificata dalla legge 278 del 2006, di conversione del decreto-legge 258 del 2006.

⁵ Risulta tuttavia che la prassi tecnico-commercialistica abbia preferito utilizzare un livello di detraibilità IVA del 40 per cento per i soggetti i quali, nel periodo intercorrente tra la sentenza del 14 settembre 2006 e la preannunciata successiva, avrebbero potuto utilizzare una detrazione IVA del 100 per cento.

⁶ Che costituiscono elemento sostanziale ai fini della rilevazione della variazione di gettito.

⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, pagg. 68 e seguenti.

una diminuzione di 53 mln dell'imposta sui tabacchi, di 355 mln dei proventi del lotto e 112 mln con riferimento ad altre attività di gioco.

Al riguardo, sarebbe opportuno un chiarimento in merito alle cause di quanto rappresentato, ovvero se l'andamento dei citati tributi sia da attribuirsi a circostanze contingenti, o, al contrario, sottenda una revisione al ribasso a carattere strutturale delle stime di gettito relative a tali voci.

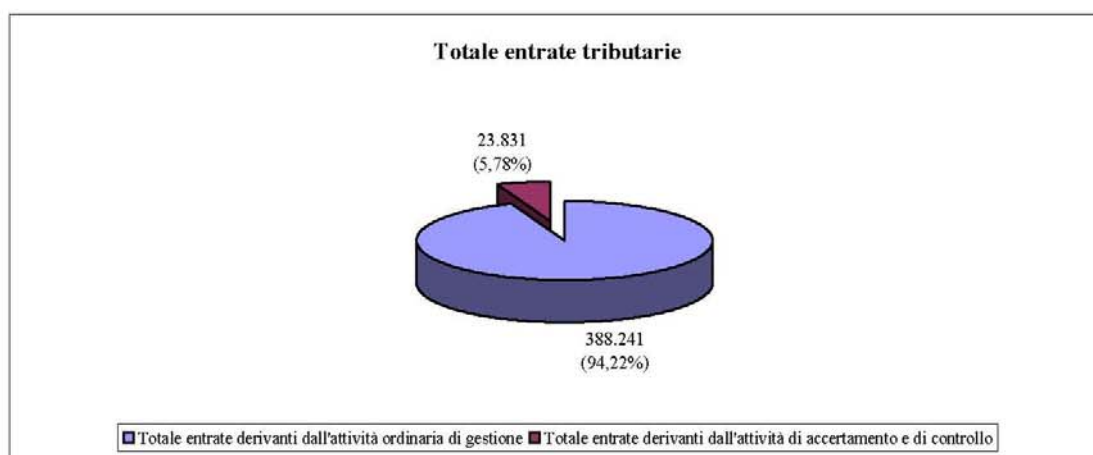
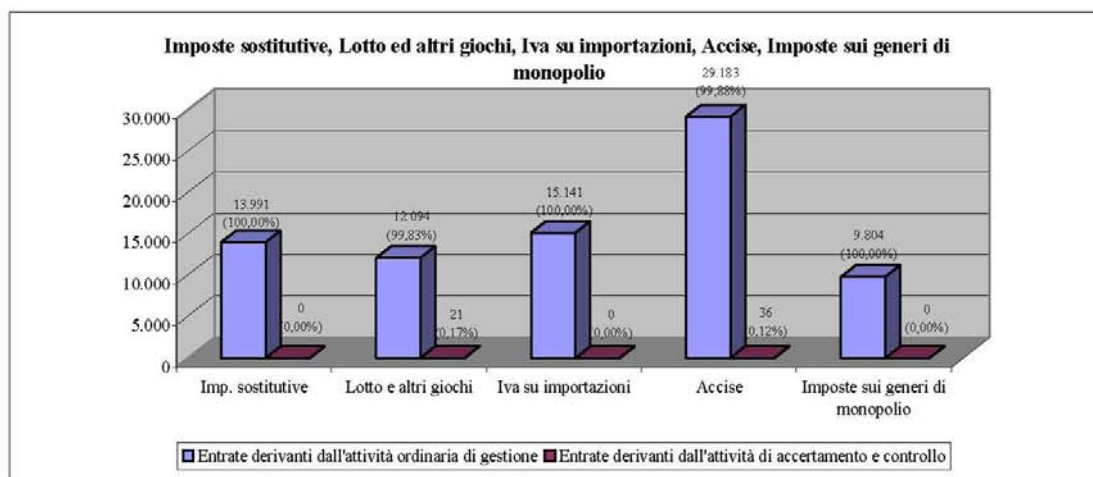
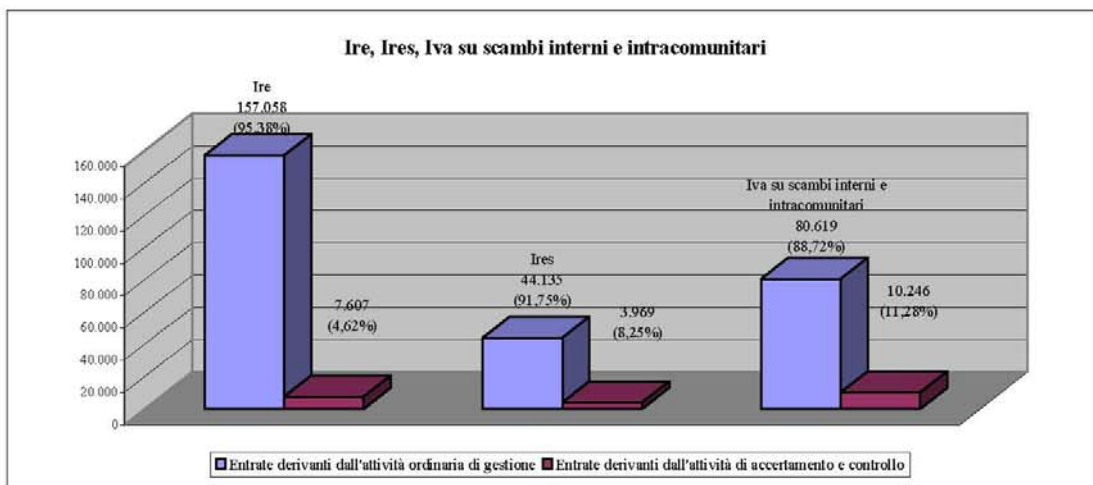
Un approfondimento sul punto in questione appare utile, in quanto di recente si è fatto più volte ricorso, a fini di copertura, sia all'aumento dell'imposta sul consumo dei tabacchi che all'introduzione di varie tipologie di gioco; in particolare, appare opportuno appurare se sia intervenuto un effetto di sostituzione tra i vari giochi disponibili.

Il grafico 1 riporta la composizione delle principali voci di entrata, in termini assoluti e percentuali, in relazione alla provenienza dall'attività di ordinaria gestione ovvero dall'attività di accertamento e di controllo; l'imposta in relazione alla quale si denota una maggiore percentuale di entrata derivante dall'attività di accertamento e controllo è l'IVA su scambi interni ed intracomunitari (11,28 per cento, a fronte di una media del 5,78% riferita al complesso delle entrate tributarie).

Grafico n. 1

Previsioni assestate di competenza 2007

Composizione tra entrate derivanti da ordinaria gestione ed entrate per accertamento e controllo
(milioni di euro)



Fonte: A.S. 1679/I - Stato di previsione dell'entrata

Tavola 1

Senato - Servizio del Bilancio

RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2007 (al netto delle regolazioni contabili e debitorie e rimborsi IVA) (milioni di euro)						
	a	b	c	d=a+b+c	e= d-a	f= (d-a)/a%
COMPETENZA	PREVISIONI INIZIALI	atti amministrativi	proposte accertamento	PREVISIONI ASSESTATE	Var. assolute tra previsioni assestate e previsioni iniziali	Var. % tra previsioni assestate e previsioni iniziali
ENTRATE						
entrate finali:	432.305	141	7.436	439.882	7.577	1,75%
entrate tributarie (titolo I)	404.669	0	7.403	412.072	7.403	1,83%
entrate extra-tributarie (titolo II)	25.497	141	33	25.671	174	0,68%
alienazione ed ammort. di beni patr. e riscossione di crediti (titolo III)	2.139	0	0	2.139	0	0,00%
SPESE						
spese finali:	455.277	192	3.219	458.688	3.411	0,75%
spese correnti al netto interessi (titolo I)	340.508	37	1.683	342.228	1.720	0,51%
interessi (titolo I)	74.050	0	1.365	75.415	1.365	1,84%
spese conto capitale (titolo II)	40.719	155	171	41.045	326	0,80%
spese per rimborso prestiti (titolo III)	189.099	3.500	-1.405	191.194	2.095	1,11%
Spese complessive	644.376	3.692	1.814	649.882	5.506	0,85%
SNF (spese finali-entrate finali)	22.972	51	-4.217	18.806	-4.166	-18,14%
Risparmio pubblico	15.608	104	4.388	20.100	4.492	28,78%
Avanzo primario	51.078	-51	5.582	56.609	5.531	10,83%
Ricorso al mercato	224.591	51	-5.333	219.309	-5.282	-2,35%

N.B. Le differenze rispetto ai corrispondenti importi dell'A.S. 1679 sono dovute agli arrotondamenti.

Tavola 2

Senato - Servizio del bilancio

Variazioni intervenute per atto amministrativo a carattere non compensativo al lordo di regolazioni contabili e rimborso passività finanziarie		
<i>(milioni di euro)</i>		
	Competenza	Cassa
1) <i>Riassegnazioni alla spesa di somme affluite in entrata nel 2006</i>	52	52
2) <i>Trasporto titoli di pagamento rimasti insoluti nel 2006</i>	0	582
Totale effetti su S.N.F.	52	634

Tavola 3

Senato - Servizio del bilancio

Variazioni intervenute per atto amministrativo a carattere compensativo al lordo delle regolazioni contabili e debitorie		
(milioni di euro)		
	<i>comp.</i>	<i>cassa</i>
1) Riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata	3.640	3.640
2) Variazioni alla spesa compensate nell'ambito della spesa:	11.066	17.737
a) Utilizzo fondi globali 2007	25	25
b) Prelevamenti dai fondi di riserva e da altri fondi	11.041	17.712
<i>di cui:</i>		
Fondo spese obbligatorie	24	24
Fondo spese impreviste	7	7
Iscrizione residui perenti in conto capitale	0	0
Iscrizione residui perenti di parte corrente	1.096	1.096
Autorizzazioni di cassa	0	6.625
Attuazione ordinamento regioni a statuto speciale	8.864	8.864
Fondo contratti	44	88
Fondo missioni di pace	1.000	1.000
Altri fondi da ripartire	6	8

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1679 sono dovute agli arrotondamenti.

Tavola 4

Senato - Servizio del bilancio

Variazioni delle spese proposte con il disegno di legge di assestamento per il 2006	
(milioni di euro) (al netto delle regolazioni contabili e debitorie)	competenza
<i>Spese finali</i>	3.219
a) Spese correnti	3.047
Redditi da lavoro dipendente	335
IRAP	-91
Consumi intermedi	485
Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche	1.373
<i>di cui:</i>	
ad Amministrazioni centrali	153
a Regioni	1.213
a Comuni	52
ad Enti di previdenza ed assistenza sociale	-45
Trasferimenti correnti a estero	51
Trasferimenti a famiglie e ISP	91
Trasferimenti a imprese	66
Risorse proprie CEE	0
Interessi passivi e redditi da capitale	1.365
Poste correttive e compensative delle entrate	-672
Ammortamenti	0
Altre spese correnti	44
b) Spese in conto capitale	172
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	92
Contributi in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche	-55
Amministrazioni centrali	0
Regioni	-20
Comuni	-35
Enti previdenziali e di assistenza sociale	0
Contributi in conto capitale a imprese	123
Contributi in conto capitale a famiglie, ISP ed estero	12
Altri trasferimenti in conto capitale	0
Acquisizione attività finanziarie	0

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1679 sono dovute agli arrotondamenti.

Tavola 5

Senato - Servizio del Bilancio

<i>Effetti delle variazioni sul saldo netto da finanziare al netto di regolazioni debitorie e contabili e rimborsi IVA</i>		
(valori in milioni di euro)	Competenza	Cassa
<i>A. Variazioni per atto amministrativo</i>	52	-2.840
1. slittamenti di copertura 2006	0	0
2. riassegnazione alla spesa di maggiori entrate 2005	52	52
3. trasporto di titoli	0	517
4. altre spese	0	3.409
<i>B. Variazioni proposte con l'assestamento</i>	-4.217	1.468
5. variazioni entrate tributarie	7.403	7.403
6. variazioni entrate extra-tributarie	33	33
7. variazioni spese correnti	3.048	7.220
8. variazioni spese in conto capitale	171	1.684
C= A+B Effetto variazioni complessive	-4.165	-1.372

N.B. Il segno - indica un miglioramento del saldo.

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1679 sono dovute agli arrotondamenti.

Tavola 5-bis

Senato - Servizio del Bilancio

<i>Effetti delle variazioni sull'avanzo primario al netto di regolazioni debitorie e contabili e rimborsi IVA</i>		
(valori in milioni di euro)	Competenza	Cassa
<i>A. Variazioni per atto amministrativo</i>	-52	3.270
1. slittamenti di copertura 2006	0	0
2. riassegnazione alla spesa di maggiori entrate 2006	52	52
3. trasporto di titoli	0	517
4. variazioni altre spese	0	3.839
<i>B. Variazioni proposte con l'assestamento</i>	5.582	44
5. variazioni entrate tributarie	7.403	7.403
6. variazioni entrate extra-tributarie	33	33
7. variazioni spese correnti	1.683	5.708
8. variazioni spese in conto capitale	171	1.684
C= A+B Effetto delle variazioni complessive	5.530	3.314

N.B. Il segno + indica un miglioramento dell'avanzo primario.

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1679 sono dovute agli arrotondamenti.

2.b Variazioni di competenza relative a regolazioni contabili e debitorie

La relazione illustrativa del disegno di legge in esame riporta le regolazioni contabili e debitorie separatamente in apposita tabella. Esse, per la competenza, variano per 369 mln sul versante della spesa e per 3.579 mln su quello dell'entrata (comprese le variazioni per atto amministrativo); sommando tali importi allo *stock* di 66.382 mln di cui alla legge di bilancio, si perviene ad un totale di 70.330 nel bilancio assestato, sempre considerati gli atti amministrativi e sommando l'entrata con la spesa.

Sul versante delle spese, le variazioni riguardano le entrate erariali di Sicilia e Sardegna (290 mln) e l'anticipo dei concessionari (79 mln); le nuove regolazioni riguardano solo le proposte dell'assestamento e non gli atti amministrativi e sono tutte concentrate sul comparto corrente.

Per quanto riguarda le entrate, le variazioni riguardano sostanzialmente il Fondo ammortamento titoli di Stato (3.500 mln), modificato attraverso atti amministrativi; 79 mln sono poi riconducibili ad anticipi a concessionari.

Al riguardo, si rileva che regolazioni debitorie riferite a disavanzi delle ASL sono indicate solo in termini di cassa, nella misura di 3.186 mln. Dal momento che una spesa di 3.000 mln è stata autorizzata, a titolo di regolazione debitoria, dal decreto-legge n. 23 dell'anno in corso - recante disposizioni urgenti per il ripiano selettivo dei disavanzi pregressi nel settore sanitario – non sono

chiare le motivazioni per cui il suddetto importo non si rifletta anche sul versante della competenza.

2.c Effetti sull'indebitamento netto delle variazioni proposte con l'assestamento

Il disegno di legge di assestamento per il 2007 riporta, per la prima volta, gli effetti determinati dalle integrazioni di spesa proposte con il provvedimento in termini di indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni.

Nel complesso, a fronte di maggiori spese per 3.219 mln, l'impatto sull'indebitamento netto viene quantificato in 830 mln; in particolare, talune variazioni, quali le maggiori spese per interessi (1.365 mln) e le minori spese legate alle vincite al lotto (-702 mln), non determinano alcun effetto sul conto della P.A..

In altri casi, come per le spese connesse all'istruzione e alla giustizia, sussiste un impatto sull'indebitamento, che risulta pressoché dimezzato rispetto agli effetti finanziari sul bilancio dello Stato.

Al riguardo, si rileva che il diverso impatto in termini di indebitamento netto della P.A. associato alle varie voci di spesa riflette la diversa natura delle variazioni apportate in bilancio con il provvedimento di assestamento.

Per quanto riguarda voci di spesa quali gli interessi, l'assenza di impatto sembrerebbe infatti essere attribuibile alla circostanza che l'effetto di tali variazioni sia già stato scontato nelle successive revisioni delle previsioni relative al quadro tendenziale di finanza

pubblica, poiché in tali ipotesi l'assestamento apporta variazioni al bilancio dello Stato in relazione ad andamenti economici già manifestatisi e in quanto tali autonomamente registrabili sul conto della P.A..

Anche per quanto attiene alle spese legate alle vincite al lotto occorre chiarire se è la stessa natura delle operazioni in questione a spiegare l'assenza di impatto sul conto economico 2007 delle variazioni recate dall'assestamento: su questo è opportuno un chiarimento del Governo.

Diversamente, si verifica un impatto sul conto della P.A. nei casi (come le richiamate spese per giustizia, istruzione, difesa, ecc.) in cui la variazione in assestamento riflette scelte discrezionali sulla fissazione dei livelli delle relative autorizzazioni di spesa.

Sarebbe comunque utile disporre di dettagli metodologici sui criteri di registrazione utilizzati per le singole voci.

Inoltre, sarebbe opportuno integrare le informazioni in questione (impatto sul conto economico consolidato della P.A.) anche con riferimento alle variazioni proposte dal disegno di legge di assestamento sul lato dell'entrata.

3. Le previsioni assestate (cassa)

Anche in termini di cassa le previsioni assestate comportano un miglioramento del SNF, al netto delle regolazioni debitorie, contabili e rimborsi IVA: esso passa infatti dai 61.691 mln della legge di bilancio a 60.320 mln, con una riduzione pari a 1.371 mln, corrispondente al 2,22 per cento. Ciò deriva dalla somma algebrica tra gli effetti migliorativi degli atti amministrativi (per 2.839 mln) e le proposte peggiorative dell'assestamento (per 1.468 mln) (v. Tavola 6).

In corrispondenza con il saldo netto da finanziare migliora anche l'avanzo primario, nella misura di 3.313 mln (di cui 3.269 mln per atti amministrativi), corrispondente al 26,8 per cento. Il risparmio pubblico, di segno negativo, migliora di un importo pari a 5.457 mln (tenuto conto di un rilevante effetto positivo di 5.241 mln per atti amministrativi): si tratta di una variazione percentuale del 32,6 per cento. Il ricorso al mercato, infine, risulta incrementato nella misura di 2.891 mln (di cui 2.257 mln in relazione alle proposte dell'assestamento stesso), ovvero dell'1,1 per cento. In particolare, si segnala che le autorizzazioni di pagamenti finali aumentano di 8.904 mln, a fronte di maggiori incassi previsti per 7.436 mln (ovvero lo stesso importo che riscontra in termini di competenza).

L'aumento delle spese correnti riguarda principalmente i trasferimenti agli enti locali (per 2.243 mln, 1.677 dei quali a favore delle Regioni), gli interessi per 1.512 mln e il fondo per le autorizzazioni di cassa per 1.500 mln.

Le spese in conto capitale registrano, in particolare, un aumento di 1.096 mln relativo ai trasferimenti agli enti territoriali.

Al riguardo, si rileva la particolarità, anche con riferimento a quanto verificatosi negli anni passati, del peggioramento del ricorso al mercato, peraltro solo sul versante della cassa, in presenza del miglioramento degli altri saldi di bilancio. Tale andamento non sembra potersi ascrivere alle regolazioni debitorie, il cui incremento complessivo rispetto alle previsioni iniziali per cassa è del tutto irrilevante.

La differenza in termini peggiorativi è da ascriversi essenzialmente alle spese che aumentano per cassa molto di più rispetto alla competenza (al lordo delle variazioni per atti amministrativi).

Tavola 6

Senato - Servizio del Bilancio

RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2007 (al netto delle regolazioni contabili e debitorie e rimborsi IVA) (milioni di euro)						
CASSA	a.	b	c	d=a+b+c	e=d-a	f= (d-a)/a%
	PREVISIONI INIZIALI	<i>atti amministrativi</i>	<i>proposte assessorie</i>	PREVISIONI ASSESTATE	Var. assolute tra previsioni assestate e previsioni iniziali	Var. % tra previsioni assestate e previsioni iniziali
ENTRATE						
entrate finali:	411.101	141	7.436	418.678	7.577	1,84%
entrate tributarie (titolo I)	388.681	0	7.403	396.084	7.403	1,90%
entrate extra-tributarie (titolo II)	20.281	141	33	20.455	174	0,86%
alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti (titolo III)	2.139	0	0	2.139	0	0,00%
SPESE						
spese finali:	472.792	-2.698	8.904	478.998	6.206	1,31%
spese correnti netto interessi (titolo I)	351.668	-5.530	5.708	351.846	178	0,05%
interessi (titolo I)	74.053	430	1.512	75.995	1.942	2,62%
spese in conto capitale (titolo II)	47.071	2.402	1.684	51.157	4.086	8,68%
spese per rimborso prestiti (titolo III)	189.099	3.788	499	193.386	4.287	2,27%
Spese complessive	661.891	1.090	9.403	672.384	10.493	1,59%
SNF (spese finali - entrate finali)	61.691	-2.839	1.468	60.320	-1.371	-2,22%
Risparmio pubblico	-16.759	5.241	216	-11.302	5.457	-32,56%
Avanzo primario	12.362	3.269	44	15.675	3.313	26,80%
Ricorso al mercato	263.310	634	2.257	266.201	2.891	1,10%

N.B. Le differenze rispetto ai corrispondenti importi dell'A.S. 1679 sono dovute agli arrotondamenti.

3.a Variazioni di cassa relative a regolazioni contabili e debitorie

Le variazioni di cassa relative a regolazioni contabili e debitorie corrispondono sostanzialmente a quelle riportate per la competenza, con un'unica differenza: si tratta di una voce di spesa in conto capitale riguardante i disavanzi delle ASL, per un importo di 3.186 mln, effettuata attraverso atti amministrativi.

Al riguardo, si rinvia a quanto sopra osservato (v. par. 2.b), sulla circostanza che le regolazioni debitorie (pari a 3.000 mln) autorizzate per l'anno 2007 dal decreto-legge n. 23 del 2007, convertito dalla legge n. 64, al fine di concorrere al ripiano dei disavanzi del Servizio sanitario nazionale, non vengono imputate anche per competenza.

Nell'ipotesi invece che i 3.186 mln indicati solo per cassa riguardino ulteriori regolazioni, sarebbe utile avere dal Governo specifici elementi chiarificatori.

4. Residui passivi

I residui passivi accertati al 31 dicembre 2006, al netto di quelli relativi al rimborso prestiti (pari a 8.805 mln), ammontano a 112.070 mln, dei quali 46.399 mln derivano dalla gestione 2006. In sede di formazione del bilancio di previsione per il 2007, la consistenza dei residui passivi era stata determinata in via presuntiva in 100.564 mln (comprensivi di rimborso prestiti).

L'importo dei residui di nuova formazione, pari, come sopra ricordato, a 46.399 mln, il cui dettaglio è esposto nella tavola 8, è composto per 27.410 mln da residui di parte corrente, mentre 18.989 mln sono relativi alle spese in conto capitale. Per la spesa corrente, essi riguardano in prevalenza i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (circa 17.080 mln, di cui 8.123 alle regioni).

Per quanto concerne i nuovi residui in conto capitale, essi sono costituiti in gran parte dai contributi alle imprese (circa 4.500 mln) e da altri trasferimenti in conto capitale (oltre 5.700 mln).

Lo scostamento per singolo ministero verificatosi fra i residui passivi presunti al 1° gennaio 2007 e quelli accertati in sede di rendiconto 2006 (v. Tavola 9) è collegato soprattutto ai maggiori residui accertati in relazione ai Ministeri dell'Economia e delle Finanze (16.206 mln), delle Infrastrutture (3.799 mln) e della Difesa (2.410 mln) ed ai minori residui accertati con riferimento al Ministero per lo sviluppo economico (6.490 mln).

Per quanto riguarda lo scostamento dei residui accertati rispetto ai residui presunti, la tavola 7 mette in evidenza quanto si è verificato

negli anni dal 1997 al 2006, indicando sia gli importi in valore assoluto che le percentuali corrispondenti.

Nel 2006 lo scostamento in esame risulta ridotto rispetto a quello dei tre anni precedenti, attestandosi intorno al 20 per cento.

Al riguardo, si rileva che gli unici anni nell'ambito della serie riportata in cui i residui accertati sono risultati inferiori a quelli presunti sono stati il 1997 e il 2002.

Per il 1997 tale evento può essere messo in relazione con le innovazioni introdotte con le leggi n. 94 del 1997 e n. 449 del 1997, con le quali si è inteso realizzare una maggiore sensibilità nella gestione della spesa in conto residui, consentendo di mantenere in bilancio, tra le autorizzazioni in conto capitale, solo quelle ritenute prioritarie con riferimento alle finalità delle leggi autorizzative ed agli obiettivi complessivi delle politiche di bilancio.

Per il 2002 si può trattare di un effetto riconducibile anche al citato decreto-legge n. 194 del 2002 (cd. decreto taglia-spese) e in particolare all'abbreviazione dei termini per la conservazione dei residui.

Tavola 7

Senato - Servizio del bilancio

Disegno di legge di assestamento per il 2007

Scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi dal 1997 al 2006 (al lordo dei rimborsi prestiti)

(milioni di euro)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Residui accertati al 31 dicembre	90.546	115.683	116.224	132.463	135.179	132.480	114.923	121.294	119.138	120.875
Residui presunti al 1° gennaio	92.664	81.287	69.611	75.239	97.219	173.969	60.189	72.011	54.861	100.564
Scostamento	-2.117	34.396	46.613	57.224	37.960	-41.489	54.734	49.283	64.277	20.311
<i>Scostamento percentuale</i>	<i>-2,3%</i>	<i>42,3%</i>	<i>67,0%</i>	<i>76,1%</i>	<i>39,0%</i>	<i>-23,8%</i>	<i>90,9%</i>	<i>68,4%</i>	<i>117,2%</i>	<i>20,2%</i>

Tavola 8

Senato - Servizio del bilancio	
Disegno di legge di assestamento 2007	
<i>Residui passivi di nuova formazione</i> (milioni di euro)	
1)	Parte corrente 24.892
	<u>Redditi da lavoro dipendente</u> 2.744
	<u>Consumi intermedi</u> 3.121
	<u>Trasferimenti correnti ad Amm. Pubbliche</u> 17.080
	a amministrazioni centrali 831
	a amministrazioni locali 13.070
	di cui:
	a regioni 8.123
	a comuni 2.068
	ad altre amministrazioni locali 2.879
	a enti previdenziali ed assistenziali 3.179
	<u>Trasferimenti correnti a estero</u> 208
	<u>Trasferimenti correnti a famiglie e ISP</u> 284
	<u>Trasferimenti correnti a imprese</u> 2.026
	<u>Interessi passivi e redditi da capitale</u> 1.116
	<u>Poste correttive e compensative</u> 361
	<u>Risorse proprie CEE</u> 0
	<u>Altre uscite correnti</u> 393
	<u>IRAP</u> 77
	<u>Ammortamenti</u> 0
2)	Parte capitale 18.989
	<u>Investimenti fissi lordi e acquisti terreni</u> 2.750
	<u>Contributi ad Amm. Pubbliche</u> 5.319
	a amministrazioni centrali 1.090
	a amministrazioni locali 3.707
	di cui:
	a regioni 1.533
	a comuni 1.542
	a altre amministrazioni locali 632
	a enti previdenziali e assistenziali 522
	<u>Contributi agli investimenti a famiglie e ISP</u> 91
	<u>Contributi agli investimenti ad estero</u> 134
	<u>Contributi agli investimenti alle imprese</u> 4.487
	<u>Altri trasferimenti in conto capitale</u> 5.727
	<u>Acquisizioni di attività finanziarie</u> 481
DATI COMPLESSIVI AL NETTO RIMBORSO PRESTITI	
	TOTALE RESIDUI FORMATISI NEL 2006 43.881
	RESIDUI DEGLI ANNI PRECEDENTI 65.671
	TOTALE RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2006 109.552
	Rimborso di prestiti al 31 dicembre 2006 8.805
	Residui al lordo rimborso di prestiti al 31 dicembre 2006 118.357

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre dell'A.S. 1679 sono dovute agli arrotondamenti

Tavola 9

<p style="text-align: center;"><i>Disegno di legge di assestamento per il 2007</i></p> <p style="text-align: center;">Distribuzione tra i Ministeri dello scostamento tra la consistenza presunta e quella accertata dei residui passivi</p> <p>(milioni di euro) (al lordo rimborso prestiti)</p>	
RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2006	120.875
RESIDUI PASSIVI PRESUNTI NEL BILANCIO 2007	100.564
SCOSTAMENTO COMPLESSIVO	20.311
Economia e finanze	16.206
Giustizia	335
Esteri	74
Pubblica istruzione	1.436
Università	24
Commercio internazionale	-81
Interno	-242
Infrastrutture	3.799
Comunicazioni	23
Difesa	2.410
Politiche Agricole	656
Sviluppo economico	-6.490
Lavoro	578
Salute	424
Beni culturali	693
Ambiente	466

4.a Impatto dei residui sul conto della P.A.

Il disegno di legge in esame contiene, così come era avvenuto - per la prima volta - in relazione al precedente esercizio, un'analisi dei residui passivi in funzione dell'impatto che si può determinare sul conto economico delle P.A.. Sotto tale profilo, i residui vengono classificati in tre categorie: a seconda che abbiano impatto diretto, indiretto o nullo sul conto della P.A. L'impatto è diretto se si tratta di residui generati da spese dirette del bilancio dello Stato; indiretto, se si tratta di trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche e a fondi da ripartire; nullo, con riferimento a spese registrate sul conto della P.A. secondo il criterio della competenza economica (per cui il momento del pagamento risulta irrilevante) ovvero a partite finanziarie o a "partite di giro".

In particolare, i residui connessi a trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e a fondi da ripartire determinano un effetto sui saldi più diluito nel tempo, in quanto l'effetto stesso viene registrato sul conto della P.A. nel momento dell'effettivo prelievo dalla Tesoreria.

Una serie storica riportata nel ddl di assestamento - riferita agli anni dal 1995 al 2006 - mette in evidenza un andamento sostanzialmente costante dei residui con impatto diretto sulla P.A., che denota quindi l'esistenza di fattori strutturali alla base della formazione degli stessi; ugualmente, i residui non aventi impatto presentano un andamento relativamente costante nel tempo.

Per quanto riguarda invece i residui con effetto indiretto sull'indebitamento netto, si verifica una crescita in valore assoluto dai

18 mld circa del 1995 ai 77 mld circa degli esercizi dal 2000 al 2002; negli esercizi dal 2003 al 2005, invece, il livello scende al di sotto dei 70 mld. Tale andamento viene ricondotto alle misure finalizzate al controllo di cassa attuate dal Tesoro a partire dal 1996, in quanto l'incremento dei residui passivi è stato determinato anche dalla riduzione delle disponibilità di tesoreria dei diversi enti. Conseguentemente, sono aumentati i residui passivi sul bilancio dello Stato, ma si sono ridotti i debiti della tesoreria nei confronti degli altri soggetti pubblici.

L'analisi dell'incidenza sul PIL delle tre categorie di residui sopra individuate denota quindi un andamento relativamente stazionario nella serie storica relativa ai residui con effetti diretti e nulli sul conto della P.A., mentre quelli con effetti indiretti mostrano una dinamica accentuata nel periodo (1996-1998) corrispondente a forti strette di cassa, per discendere poi progressivamente dal 2001 in avanti.

A questo proposito, si ricordano alcune importanti modifiche intervenute dal 1997 ad oggi con riferimento alle modalità di accreditamento dei trasferimenti erariali a favore degli enti locali⁸; si tratta, in particolare, del cosiddetto sistema di monitoraggio, che prevede che i pagamenti a carico dello Stato a favore di province e comuni vengano effettuati al raggiungimento di limiti di giacenza predeterminati (attualmente disciplinati dal DM 15 marzo 2005) e dei limiti ai prelevamenti dai conti e dalle contabilità speciali aperti presso la tesoreria dello Stato, nella misura del 2 per cento in più rispetto ai prelevamenti dell'anno precedente⁹; i destinatari sono quasi tutti soggetti titolari di conti e contabilità speciali aperti presso la tesoreria statale, inseriti nell'elenco 1 allegato alla

⁸ V. decreto-legge n. 669 del 1996, convertito con modificazioni dalla legge n. 30 del 1997 (articolo 9 commi 1 e 2, legge n. 449 del 1997 (articolo 47 commi 1 e 2), legge n. 448 del 1998 (articolo 29 comma 12), legge n. 388 del 2000 (articolo 66 comma 1), legge n. 289 del 2002 (articolo 32, comma 1) e legge n. 311 del 2004 (articolo 1 comma 20).

⁹ Tale limite è stato da ultimo confermato dall'articolo 1, comma 18, della legge n. 311 del 2004, che ha esteso il vincolo fino al 2007.

legge finanziaria per il 2005, ad eccezione degli enti interessati dal Patto di stabilità interno.

Al riguardo, sarebbe utile che il Governo fornisse una stima in merito ai presumibili effetti dei residui sull'indebitamento netto della P.A. anche per il 2007. Ciò sia per lo scostamento dei residui accertati rispetto a quelli presunti attestato dal provvedimento in esame in relazione all'esercizio precedente, sia in considerazione della permanenza dei vincoli di cassa sopra citati per le Amministrazioni coinvolte.

Con riferimento a questo secondo punto, occorrerebbe un chiarimento circa la misura in cui le citate normative e, in particolare, il meccanismo di attribuzione dei trasferimenti erariali legato allo smaltimento delle giacenze, possa aver determinato elementi di criticità collegati alla formazione di una notevole mole di residui passivi per il bilancio dello Stato.

Tavola 10

Analisi dei residui passivi secondo l'impatto sul conto della P.A.	
<i>Anno 2006</i> (milioni di euro)	
Residui con impatto diretto sul conto della P.A.	33.162
Trasferimenti	24.302
a famiglie e ISP	609
a imprese	22.936
a estero	757
Altre uscite correnti	399
Investimenti fissi lordi e acquisti terreni	8.461
Residui con impatto indiretto sul conto della P.A.	61.697
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	
a amministrazioni centrali	3.651
a amministrazioni locali	43.965
<i>regioni - ripiani disavanzi ASL</i>	3.315
<i>regioni - altro</i>	25.362
<i>comuni</i>	9.817
<i>altre</i>	5.471
a enti previdenziali e assistenziali	9.084
Altri trasferimenti in conto capitale	4.997
Altri residui non aventi impatto sul conto della P.A.	17.211
Redditi da lavoro dipendente	3.193
Consumi intermedi	5.331
IRAP	110
Risorse proprie CEE	0
Interessi passivi e redditi da capitale	1.182
Poste correttive e compensative	509
Ammortamenti	0
Acquisizioni di attività finanziarie	6.886
TOTALE RESIDUI FINALI	112.070

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre dell'A.S. 1679 sono dovute agli arrotondamenti.

5. Importo massimo di emissione dei titoli pubblici

Il disegno di legge di assestamento in esame non modifica il limite massimo di emissione dei titoli pubblici, che la legge di bilancio per il 2007 (articolo 2, comma 3) stabilisce in 55 mld.

Si ricorda che nel passato la legge di assestamento ha sempre ridefinito in aumento il limite di emissione, ad eccezione che negli anni 1995 e 1998; in tal modo, l'assestamento ha registrato le modifiche degli obiettivi di fabbisogno eventualmente intervenute nel corso dell'esercizio. A partire dall'esercizio 1991, nel corso del quale fu necessario modificare tramite un decreto-legge il limite massimo dell'emissione dei titoli (che era stato già incrementato attraverso l'assestamento), quest'ultimo è stato quasi sempre fissato ad un livello in linea con le previsioni del fabbisogno, realizzando in tal modo una sorta di margine di sicurezza.

Al riguardo, non vi sono osservazioni, sulla base dei dati disponibili. Si ricorda infatti che il recente comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze¹⁰ riporta, con riferimento al primo semestre dell'anno in corso, un fabbisogno di circa 26 mld. Da una tabella contenuta nel medesimo comunicato, relativa agli anni 2004 - 2006, si evince poi che di norma tra il fabbisogno cumulato registrato nel mese di giugno di ciascun anno della serie storica e quello corrispondente del mese di dicembre si riscontra un incremento limitato (intorno all'11 per cento nel 2004, al 18 per cento nel 2005 e al 3,5 per cento nel 2006). L'importo di emissione di titoli pubblici indicato dalla legge di bilancio per il 2007 offrirebbe dunque un

¹⁰ Comunicato n. 115 del 2 luglio 2007.

notevole margine di sicurezza rispetto all'andamento del fabbisogno di cassa del settore statale registrato nell'anno in corso.

6. Riassegnazione alla spesa di somme versate all'entrata (servizio antincendi negli aeroporti)

L'articolo 2 del provvedimento in esame apporta una modifica allo stato di previsione del Ministero dell'interno: si tratta della riassegnazione allo stato di previsione stesso delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato in applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 1328, della legge finanziaria per il 2007, relative al finanziamento del servizio antincendi negli aeroporti. Detto comma, al fine di ridurre il costo a carico dello Stato del servizio antincendi negli aeroporti, prevedeva l'incremento di 50 centesimi a passeggero dell'addizionale sui diritti d'imbarco sugli aeromobili e l'istituzione di un fondo di 30 mln, alimentato dalle società aeroportuali in proporzione del traffico generato.

Al riguardo, si ricorda che il citato comma 1328 già prevedeva la ripartizione del fondo in questione tra le unità previsionali di base del centro di responsabilità "Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile" dello stato di previsione del Ministero dell'interno, sulla base di una procedura basata su decreti dello stesso Ministero, da comunicare alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti.

Appare opportuno un chiarimento in merito al coordinamento tra le disposizioni introdotte dalla legge finanziaria per il 2007 e quella proposta dal ddl di assestamento in esame, che - modificando la legge di bilancio - sembra sovrapporsi alla precedente disposizione senza modificarla formalmente.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it