

XV legislatura

A.S. 1060:

"Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2006"

Ottobre 2006

n. 7



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani
dott.ssa Carla Di Falco
dott.ssa Valeria Bevilacqua
sig.ra Egizia Barlafante

tel. 2117 - 4644

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

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

*Ha collaborato il dott. Tito Lanzoni
nell'ambito di uno stage di studio
presso il Servizio Bilancio del Senato*

Indice

Premessa	1
1. Il disegno di legge di assestamento: configurazione tecnico-giuridica	3
2. Le previsioni assestate (competenza) per il 2006, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA	7
2.a Variazioni di competenza relative a regolazioni contabili e debitorie	18
3. Le previsioni assestate (cassa)	19
3.a Variazioni di cassa relative a regolazioni contabili e debitorie ..	22
4. Residui passivi	24
4.a Impatto dei residui sul conto della P.A.	30
5. Importo massimo di emissione dei titoli pubblici	37
6. Variazioni relative a fondi di riserva	39
7. Le variazioni apportate dalla Camera dei deputati	41

Premessa

Il disegno di legge di assestamento per l'esercizio finanziario 2006 è stato presentato in prima lettura presso la Camera dei deputati dove, come è noto, ha avuto inizio la sessione di bilancio per il triennio 2007-2009.

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.

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 2006 dovute ad atti amministrativi, le variazioni proposte direttamente con il testo in esame (per la competenza e per la cassa), **le variazioni apportate presso la Camera** dei deputati, 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 2006, **al netto delle regolazioni debitorie e contabili**, mostrando gli elementi che concorrono a spiegare la differenza tra previsioni iniziali e previsioni assestate (con riferimento sia al ddl originario che a quello emendato durante la prima lettura) 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.

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 già da qualche anno l'indisponibilità 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) comincia a porre un problema relativo almeno 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. Infatti, la relazione al ddl in esame (p. XLVI) fa presente che tra i fattori che giustificano il divario tra autorizzazioni di cassa e pagamenti effettivi è da annoverare il momento dell'approvazione del ddl stesso.

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, essi sono adeguati 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 amministrativi¹ 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;

¹ 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.

- 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);
- 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 2006, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA

I dati riportati nel presente paragrafo sono quelli contenuti nel ddl iniziale di assestamento e determinano un peggioramento dei saldi di bilancio in termini di competenza, al netto delle regolazioni debitorie, contabili e dei rimborsi IVA, rispetto alle previsioni iniziali contenute nella legge di bilancio 2006; nel successivo paragrafo 7 si dà conto dell'emendamento governativo approvato in prima lettura, in seguito al quale i medesimi saldi presentano un significativo miglioramento, sempre rispetto alla legge di bilancio.

Il saldo netto da finanziare aumenta da 36.664 mln di euro a 38.464 mln, con un peggioramento di 1.800 mln, dei quali 1.487 in relazione alle proposte del disegno di legge di assestamento e 312 a causa delle variazioni per atto amministrativo.

Le variazioni per atto amministrativo derivano in particolare dalle riassegnazioni alla spesa di somme affluite in entrata nel 2005, in gran parte con riferimento ai proventi derivanti dalle operazioni in materia di cartolarizzazione degli immobili pubblici degli enti previdenziali.

Le variazioni per l'assestamento risultano tra la differenza tra le variazioni in aumento sulle entrate per 2.132 mln e l'aumento delle spese per 3.619 mln.

Le maggiori spese nette derivano quasi interamente dall'aumento degli oneri di natura corrente (3.563 mln) e marginalmente dall'aumento degli oneri in conto capitale (56 mln di euro).

Anche l'avanzo primario e il risparmio pubblico, sempre in termini di competenza, presentano un peggioramento, rispettivamente di 1.506 mln e 1.482 mln; il ricorso al mercato presenta un incremento di 2.929 mln di euro.

Al riguardo, si segnala che il peggioramento dei saldi recato dal disegno di legge di assestamento iniziale attraverso l'aumento di dotazioni di competenza della spesa induce una riflessione di carattere metodologico in relazione alla funzione propria del ddl di assestamento stesso, ovvero se a fronte degli indicati aumenti, anche se in dipendenza di spesa in parte obbligatoria, non si debba fare il possibile al fine di ridurre la quota discrezionale della spesa, per evitare - nei limiti della ragionevolezza - un peggioramento del saldo da finanziare per effetto delle variazioni apportate con un provvedimento che rimane di natura formale.

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 312 mln, è determinato quasi interamente dalla riassegnazione alla spesa di somme affluite in entrata nel 2005: si tratta di 308 mln, di cui 280 relativi alla riassegnazione di proventi derivanti dalle operazioni in materia di cartolarizzazione degli immobili pubblici degli enti previdenziali.

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 8.900 mln) e, più limitatamente, all'utilizzo dei fondi per missioni di pace (per 542 mln).

Per quanto concerne le **variazioni (iniziali) 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 peggioramento del saldo netto da finanziare, in quanto le proposte nette di assestamento determinano un aumento complessivo delle spese di 3.619 mln, a fronte di un aumento delle entrate per 2.132 mln.

Nell'ambito delle spese correnti, i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche incidono per circa il 50 per cento; in valore assoluto si tratta di circa 1.750 mln, di cui circa 900 mln a favore dei Comuni e circa 800 mln a favore delle Regioni. Altri importi significativi sono quelli relativi ai consumi intermedi (670 mln) e ai redditi da lavoro dipendente (490 mln). Le spese in conto capitale denotano una riduzione sia a livello di contributi alle Amministrazioni pubbliche, per 136 mln, che per gli investimenti fissi lordi, per 32 mln; aumentano invece i contributi alle imprese, per 225 mln.

Al riguardo, a fronte dell'indicato aumento delle spese correnti, sarebbe opportuno un chiarimento riguardo al grado di efficacia delle misure di contenimento della spesa recate dalla legge finanziaria per il 2006, ivi compreso il funzionamento della regola del tetto di crescita per alcune categorie fissato nel 2% all'anno.

Una menzione particolare merita inoltre il cenno contenuto nella relazione illustrativa del disegno di legge in esame al fatto che sull'andamento della spesa avrebbe inciso, "in maniera significativa, anche la legge 246 del 2002. Difatti, per alcuni oneri che si configurano come spese eccedenti la relativa previsione normativa (...) riguardanti generalmente benefici assimilabili a diritti soggettivi - peraltro già utilizzati dai beneficiari - ovvero spese aventi natura obbligatoria, è in corso una valutazione per verificare la necessità di rifinanziarle con appositi provvedimenti legislativi di carattere sostanziale, al limite in sede di prossima legge finanziaria"². Il che è avvenuto con il ddl finanziaria 2007, ora all'esame della Camera dei deputati.

Soprattutto per la parte di spesa cd. "obbligatoria", questa decisione, peraltro attuativa del decreto-legge cd. "taglia spese" (in particolare dell'art. 1, comma 1-*bis*³ del decreto-legge n. 194 del 2002), ripropone una serie di problemi già evidenziati negli scorsi anni (sempre in sede di assestamento) nonché in occasione dell'esame del decreto-legge suddetto, alle cui osservazioni svolte da questo Servizio si fa rinvio⁴.

² Cfr. A.C. n. 1254, p. III.

³ In base al quale "ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 [ossia l'art. 11-ter della legge n. 468 del 1978] alla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, per l'individuazione dei limiti degli oneri finanziari si assumono i rispettivi stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione dello Stato".

⁴ Cfr. Elementi di documentazione n. 13, ottobre 2002, p. 7-8. Al riguardo, il rappresentante del Governo aveva allora affermato che "per operare tale rifinanziamento si è deciso di utilizzare la legge finanziaria, in base al combinato disposto degli articoli 11, comma 3, lettera i-*quater*) e 11-*ter*, comma 7, della legge n. 468 del 1978, considerato che l'assestamento di bilancio è legge di tipo formale e non sostanziale e non avrebbe, quindi, potuto essere utilizzata a tal fine. Un'altra possibilità sarebbe stata quella di modificare direttamente la legislazione sostanziale di spesa, ma il Governo ha preferito non intervenire su tale fronte per non modificare i meccanismi che determinano diritti soggettivi" e che "l'intento del Governo, sottostante all'ampliamento del contenuto proprio con misure correttive degli effetti finanziari delle leggi vigenti (ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera i-*quater* della legge n. 468 del 1978), è quello di riportare nell'ambito dell'obbligo di copertura delle leggi di spesa di cui all'articolo 81 della Costituzione, anche quegli scostamenti di spesa che in passato hanno trovato copertura sul bilancio". Cfr. SENATO

Per quanto concerne le entrate, l'aumento sopra ricordato deriva per 2.000 mln in relazione alla revisione delle stime operata dalla *due diligence* per il comparto tributario e per 132 mln da altre entrate; dall'analisi dello stato di previsione dell'entrata si evince che la maggior parte dell'aumento complessivo delle entrate tributarie risulta ascrivibile alle imposte sostitutive (per 900 mln).

Gli altri aumenti derivano dall'IVA su scambi interni e intracomunitari (300 mln) e dall'IVA su importazioni (200 mln). Aumentano poi anche le previsioni di entrata per altri introiti diretti (300 mln) e indiretti (200 mln). Questi ultimi si riferiscono all'imposta di bollo.

Al riguardo, si segnala l'opportunità che il Governo fornisca dati più specifici in relazione alla composizione e alle determinanti delle maggiori entrate inserite nell'assestamento in seguito alla *due diligence*, con riferimento in particolare agli altri introiti diretti. Si tratta in particolare dell' U.P.B. 1.1.7.2., che si riferisce alle entrate eventuali e diverse concernenti le imposte sul reddito.

Tavola 1

RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2006								
<i>(al netto delle regolazioni contabili e debitorie e rimborsi IVA)</i>								
<i>(milioni di euro)</i>								
	a	b	c	d = a+b+c	e (*)	f = d+e	g = f-a	h = (f-a)/a%
COMPETENZA	PREVISIONI INIZIALI	<i>atti amministrativi</i>	<i>proposte assessorie</i>	PREVISIONI ASSESTATE DDL ORIGINARIO	Emendamento governativo	PREVISIONI ASSESTATE	Var. assolute tra previsioni assestate e previsioni iniziali	Var. % tra previsioni assestate e previsioni iniziali
ENTRATE								
entrate finali:	394.312	78	2.132	396.522	4.858	401.380	7.068	1,79%
entrate tributarie (titolo I)	363.708	0	2.000	365.708	7.858	373.566	9.858	2,71%
entrate extra-tributarie (titolo II)	28.730	78	132	28.940	-3.000	25.940	-2.790	-9,71%
alienazione ed ammort. di beni patr. e riscossione di crediti (titolo III)	1.874	0	0	1.874	0	1.874	0	0,00%
SPESE								
spese finali:	430.976	390	3.619	434.985	938	435.923	4.947	1,15%
spese correnti al netto interessi (titolo I)	327.415	113	3.285	330.813	-179	330.634	3.219	0,98%
interessi (titolo I)	71.400	15	278	71.693	276	71.969	569	0,80%
spese conto capitale (titolo II)	32.161	262	56	32.479	841	33.320	1.159	3,60%
spese per rimborso prestiti (titolo III)	188.925	0	-134	188.791	0	188.791	-134	-0,07%
<i>Spese complessive</i>	619.901	390	3.485	623.776	938	624.714	4.813	0,78%
SNF (spese finali-entrate finali)	36.664	312	1.487	38.463	-3.920	34.543	-2.121	-5,78%
Risparmio pubblico	-6.377	-80	-1.431	-7.858	4.761	-3.097	3.280	-51,43%
Avanzo primario	34.736	-297	-1.209	33.230	4.196	37.426	2.690	7,74%
Ricorso al mercato	232.666	312	2.617	235.595	-3.920	231.675	-991	-0,43%

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1060 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 (milioni di euro)		
	Competenza	Cassa
1) <i>Utilizzo fondi globali 2005 (art. 11-bis, c.5 L.468/78-slittati)</i>	5	5
2) <i>Riassegnazioni di entrate alla spesa (ultimo bimestre)</i>	308	308
Totale effetti su S.N.F.	313	313

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1060 sono dovute agli arrotondamenti.

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) Variazioni all'entrata compensate con la spesa (articolo 5, ultimo comma, L. 468/78)	78	78
2) Variazioni alla spesa compensate nell'ambito della spesa:	10.054	14.360
a) Utilizzo fondi globali 2006	21	21
b) Prelevamenti dai fondi di riserva e da altri fondi	10.033	14.339
<i>di cui:</i>		
Fondo spese obbligatorie	90	90
Fondo spese impreviste	36	36
Iscrizione residui perenti di parte corrente	184	184
Iscrizione residui perenti in conto capitale	0	0
Autorizzazioni di cassa	0	4.308
Attuazione ordinamento regioni a statuto speciale	8.900	8.900
Fondo contratti	0	0
Fondo missioni di pace	542	542
Altri fondi da ripartire	281	279
3) Riduzioni autorizzazioni di spesa 2006	25	25
4) Trasporto titoli di pagamento insoluti 2005	0	1.911
5) Aree depresse	487	1.183

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1060 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>	<i>3.621</i>
a) Spese correnti	3.564
Redditi da lavoro dipendente	490
IRAP	34
Consumi intermedi	670
Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche	1.748
<i>di cui:</i>	
ad Amministrazioni centrali	25
a Regioni	803
a Comuni	901
altre	-5
ad Enti di previdenza ed assistenza sociale	24
Trasferimenti correnti a estero	56
Trasferimenti a famiglie e ISP	23
Trasferimenti a imprese	3
Risorse proprie CEE	0
Interessi passivi e redditi da capitale	278
Poste correttive e compensative delle entrate	12
Ammortamenti	0
Altre spese correnti	250
b) Spese in conto capitale	57
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	-32
Contributi in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche	-136
Amministrazioni centrali	0
Regioni	-69
Comuni	-57
Altre	-10
Enti previdenziali e di assistenza sociale	0
Contributi in conto capitale a imprese	225
Contributi in conto capitale a famiglie, ISP ed estero	0
Altri trasferimenti in conto capitale	0
Acquisizione attività finanziarie	0

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1060 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>	313	815
1. slittamenti di copertura 2005	5	5
2. riassegnazione alla spesa di maggiori entrate 2005	308	-1.101
3. trasporto di titoli	0	1.911
4. altre spese	0	0
<i>B. Variazioni proposte con l'assestamento</i>	1.487	1.243
5. variazioni entrate tributarie	2.000	2.000
6. variazioni entrate extra-tributarie	132	132
7. variazioni spese correnti	3.563	3.774
8. variazioni spese in conto capitale	56	-399
C= A+B Effetto variazioni complessive	1.800	2.058

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

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1060 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>	298	754
1. slittamenti di copertura 2005	5	5
2. riassegnazione alla spesa di maggiori entrate 2005	293	-1.116
3. trasporto di titoli	0	1.865
4. variazioni altre spese	0	0
<i>B. Variazioni proposte con l'assestamento</i>	1.209	965
5. variazioni entrate tributarie	2.000	2.000
6. variazioni entrate extra-tributarie	132	132
7. variazioni spese correnti	3.285	3.496
8. variazioni spese in conto capitale	56	-399
C= A+B Effetto delle variazioni complessive	1.507	1.719

N.B. Il segno - indica un peggioramento dell'avanzo primario.

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1060 sono dovute agli arrotondamenti.

2.a 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, incidono sul ricorso al mercato per 1.264 mln, che si aggiungono ad uno *stock* di 55.805 mln di cui alla legge di bilancio, per un totale di 57.069 nel bilancio assestato. Per le entrate non vi sono variazioni rispetto alle previsioni iniziali.

Sul versante delle spese, per quanto concerne la relativa composizione, la principale voce è costituita dai versamenti di oneri sociali pregressi, che ammontano a 936 mln. Le altre voci riguardano le entrate erariali di Sicilia e Sardegna (228 mln) e la SIAE (100 mln).

Le nuove regolazioni riguardano solo le proposte dell'assestamento e non gli atti amministrativi e sono tutte concentrate sul comparto corrente, per un totale di 1.264 mln.

3. Le previsioni assestate (cassa)

Anche in termini di cassa il disegno di legge di assestamento determina un peggioramento del SNF, al netto delle regolazioni debitorie, contabili e rimborsi IVA. Considerando anche gli effetti degli atti amministrativi (815 mln), il saldo netto da finanziare aumenta infatti da 65.538 mln a 67.598 mln, con un differenziale pari a 2.060 mln, corrispondente al 3,14 per cento (v. Tavola 6)⁵.

In corrispondenza con il saldo netto da finanziare peggiora anche l'avanzo primario, nella misura di 1.719 mln (di cui 754 mln per atti amministrativi), quindi del 29 per cento circa. Il risparmio pubblico, di segno negativo, migliora invece di 1.027 mln (tenuto conto di un effetto positivo di 2.670 mln per atti amministrativi), con un peggioramento dovuto all'assestamento di 1.643 mln: l'effetto netto è quello di un miglioramento del 3,25 per cento. Il ricorso al mercato infine si incrementa per 4.636 mln (di cui 2.224 mln per atti amministrativi), aumentando dell'1,77 per cento.

Al riguardo, occorrerebbe un chiarimento relativamente alle variazioni per atto amministrativo, il cui effetto è di segno diverso sul SNF (in senso peggiorativo) e sul risparmio pubblico (in senso migliorativo). Tale andamento del SNF dipende dal fatto che le spese correnti sono state variate in diminuzione (-2.564 mln) mentre quelle

⁵ La Tavola 6 tiene conto di una ulteriore regolazione debitoria in conto capitale pari a 1.383 mln indicata dal Governo in una documentazione - consegnata il 20 settembre presso la V commissione permanente della Camera dei deputati - recante gli effetti del proprio emendamento; il peggioramento del SNF, dell'avanzo primario e del ricorso al mercato, di cui si dà conto sopra, risulta quindi maggiore rispetto a quello indicato nella tabella, nella quale i citati saldi sono esposti al netto delle regolazioni debitorie.

in conto capitale in aumento (+3.485 mln). La relazione illustrativa richiama in merito unicamente i trasporti di titoli di pagamento insoluti (per 1.911 mln). Sarebbe utile acquisire il dettaglio delle altre operazioni in questione, per verificare puntualmente le ragioni di un andamento così divergente del SNF e del risparmio pubblico.

Tavola 6

RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2006 (al netto delle regolazioni contabili e debitorie e rimborsi IV/4) (milioni di euro)								
	a.	b.	c.	d=a+b+c	e.	f = d+e	g = f-a	h = (f-a)/a%
CASSA	PREVISIONI INIZIALI	atti amministrativi	proposte accantonamento	PREVISIONI ASSESTATE DDL ORIGINARIO	Emendamento governativo	PREVISIONI ASSESTATE	Var. assolute tra previsioni assestate e previsioni iniziali	Var. % tra previsioni assestate e previsioni iniziali
ENTRATE								
entrate finali:	380.330	78	2.132	382.540	4.858	387.398	7.068	1,86%
entrate tributarie (titolo I)	352.071	0	2.000	354.071	7.858	361.929	9.858	2,80%
entrate extra-tributarie (titolo II)	26.385	78	132	26.595	-3.000	23.595	-2.790	-10,57%
alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti (titolo III)	1.874	0	0	1.874	0	1.874	0	0,00%
SPESE								
spese finali:	445.868	-490	3.375	448.753	3.322	452.075	6.207	1,39%
spese correnti netto interessi (titolo I)	338.673	-2.654	1.496	339.515	2.021	341.536	2.863	0,85%
interessi (titolo I)	71.400	62	278	71.740	276	72.016	616	0,86%
spese in conto capitale (titolo II)	35.795	2.102	-399	37.498	1.025	38.523	2.728	7,62%
spese per rimborso prestiti (titolo III)	188.925	1.409	-96	190.238	0	190.238	1.313	0,69%
<i>Spese complessive</i>	634.793	919	3.279	640.374	3.322	643.696	8.903	1,40%
SNF (spese finali - entrate finali)	65.538	-568	1.243	66.213	-1.536	64.677	-861	-1,31%
Risparmio pubblico	-31.617	2.670	-1.642	-30.589	2.561	-28.028	3.589	-11,35%
Avanzo primario	5.862	630	-965	5.527	1.812	7.339	1.477	25,20%
Ricorso al mercato	261.539	2.224	2.412	266.175	-1.536	264.639	3.100	1,19%

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1060 sono dovute agli arrotondamenti.

La tabella tiene conto di una ulteriore regolazione debitoria in conto capitale non considerata nei saldi del dll iniziale per 1.383 mln, relativi a disavanzi ASL

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

Il ddl di assestamento indica, sempre nella versione originaria, variazioni relative a regolazioni contabili e debitorie che determinano, nel complesso, un peggioramento del ricorso al mercato finanziario di cassa pari a 1.264 mln, identico a quello di competenza anche nella composizione.

Nel corso dell'esame del provvedimento presso la Camera dei deputati il Governo ha depositato una tabella recante la sintesi degli effetti delle proprie proposte emendative⁶; in una nota a piè di pagina si specifica che, rispetto ai saldi del ddl di assestamento, si è tenuto conto di una ulteriore regolazione debitoria in conto capitale. Si tratta di una regolazione riguardante i disavanzi delle ASL, per un importo di 1.383 mln.

Al riguardo, anche in considerazione della rilevante entità della variazione in oggetto, sarebbe opportuna una delucidazione in merito alle motivazioni che hanno determinato il cambiamento di classificazione della posta, nonché la specifica natura della stessa. Sul punto si rileva che tale modifica potrebbe essere connessa al fenomeno dell'accumulo di debiti da parte delle ASL, che vengono in gran parte ripianati *ex post* dallo Stato centrale, per quanto ciò si verifichi prevalentemente con riferimento alle spese correnti, mentre quella in parola è di conto capitale.

⁶ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 settembre 2006, pag. 47.

Comunque, il risultato della riclassificazione è che si riducono le spese in conto capitale e quindi il saldo netto da finanziare, ma non si ha un impatto sul ricorso al mercato, in quanto è da presumere che vari in aumento il titolo IV - Accensione prestiti, che non compare nelle tabelle: queste ultime sono costruite infatti al netto delle regolazioni debitorie e contabili, pur riportando il dato del ricorso al mercato.

Sarebbe utile una conferma del Governo al riguardo.

4. Residui passivi

I residui passivi accertati al 31 dicembre 2005, al netto di quelli relativi al rimborso prestiti (pari a 3.334 mln), ammontano a 115.804 mln, dei quali 49.990 mln derivano dalla gestione 2005. In sede di formazione del bilancio di previsione per il 2006, la consistenza dei residui passivi era stata determinata in via presuntiva in 54.861 mln (comprensivi del rimborso prestiti); il rendiconto relativo al 2005 ha quindi accertato una consistenza complessiva dei residui passivi superiore di 64.277 mln a quella stimata nelle previsioni iniziali.

L'importo dei residui di nuova formazione, pari, al netto del rimborso prestiti, a 49.990 mln, il cui dettaglio è esposto nella tavola 8, è composto per 29.578 mln da residui di parte corrente, mentre 20.412 mln sono relativi alle spese in conto capitale. Per la spesa corrente, essi riguardano in prevalenza i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (17.174 mln di cui 7.517 alle regioni).

Per quanto concerne i nuovi residui in conto capitale, essi sono costituiti in gran parte dai contributi alle imprese (oltre 4.500 mln) e da altri trasferimenti in conto capitale (4.422 mln).

Lo scostamento per singolo ministero verificatosi fra i residui passivi presunti al 1° gennaio 2006 e quelli accertati in sede di rendiconto 2005 (v. Tavola 9) è collegato soprattutto ai maggiori residui accertati in relazione ai Ministeri dell'Economia e delle Finanze (52.572 mln), del Lavoro (2.316 mln) e delle Infrastrutture e Trasporti (3.168 mln). Lo scostamento riscontrato con riguardo al Ministero dell'Economia, in particolare, deriva per circa 21.000 mln

da spese correnti, per circa 20.000 mln da spese in conto capitale - costituite quasi interamente da investimenti - e per circa 3.000 mln da rimborso prestiti⁷.

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 1996 al 2005, indicando sia gli importi in valore assoluto che le percentuali corrispondenti.

Nel 2005 lo scostamento in esame risulta il più ingente, sia in termini assoluti che percentuali (circa il 117 per cento).

Al riguardo, sulle cause di un tale andamento sarebbe utile avere qualche delucidazione dal Governo. Infatti, solo nel 2003 i residui accertati hanno superato il valore di quelli presunti per una percentuale molto elevata, decisamente superiore rispetto a quella degli anni precedenti e comunque comparabile solamente con gli scostamenti registrati prima del 1997.

⁷ V. Allegato I al ddl di assestamento, pag. 376 (Stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze).

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 formazione dei residui.

Tavola 7

Senato - Servizio del bilancio											
<i>Disegno di legge di assestamento per il 2006</i>											
<i>Scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi dal 1996 al 2005</i>											
<i>(al lordo dei rimborsi prestiti)</i>											
(milioni di euro)											
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Residui accertati al 31 dicembre	80.649	90.546	115.683	116.224	132.463	135.179	132.480	114.923	121.294	119.138	
Residui presunti al 1° gennaio	39.526	92.664	81.287	69.611	75.239	97.219	173.969	60.189	72.011	54.861	
Scostamento	41.123	-2.117	34.396	46.613	57.224	37.960	-41.489	54.734	49.283	64.277	
Scostamento percentuale	104,0%	-2,3%	42,3%	67,0%	76,1%	39,0%	-23,8%	90,9%	68,4%	117,2%	

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1060 sono dovute agli arrotondamenti.

Tavola 8

Senato - Servizio del bilancio

Disegno di legge di assestamento 2006		
<i>Residui passivi di nuova formazione 2005</i>		
(milioni di euro)		
1)	<i>Parte corrente</i>	<i>29.578</i>
	<u>Redditi da lavoro dipendente</u>	4.782
	<u>Consumi intermedi</u>	3.878
	<u>Trasferimenti</u>	17.174
	a amministrazioni centrali	661
	a amministrazioni locali	12.316
	di cui:	
	a regioni	7.517
	a comuni	1.787
	ad altre amministrazioni locali	3.012
	a enti previdenziali ed assistenziali	4.197
	<u>Trasferimenti correnti a estero</u>	199
	<u>Trasferimenti correnti a famiglie e ISP</u>	254
	<u>Trasferimenti correnti a imprese</u>	1.716
	<u>Interessi passivi e redditi da capitale</u>	723
	<u>Poste correttive e compensative</u>	338
	<u>Risorse proprie CEE</u>	0
	<u>Altre uscite correnti</u>	434
	<u>IRAP</u>	80
	<u>Ammortamenti</u>	0
2)	<i>Parte capitale</i>	<i>20.412</i>
	<u>Investimenti fissi lordi e acquisti terreni</u>	3.565
	<u>Contributi</u>	5.091
	a amministrazioni centrali	1.264
	a amministrazioni locali	3.048
	di cui:	
	a regioni	1.563
	a comuni	1.016
	a altre amministrazioni locali	469
	a enti previdenziali e assistenziali	779
	<u>Contributi agli investimenti a famiglie e ISP</u>	63
	<u>Contributi agli investimenti ad estero</u>	23
	<u>Contributi agli investimenti alle imprese</u>	4.552
	<u>Altri trasferimenti in conto capitale</u>	4.422
	<u>Acquisizioni di attività finanziarie</u>	2.696
<i>DATI COMPLESSIVI AL NETTO RIMBORSO PRESTITI</i>		
TOTALE RESIDUI FORMATISI NEL 2005		49.990
RESIDUI DEGLI ANNI PRECEDENTI		0
TOTALE RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2005		49.990
	<i>Rimborso di prestiti al 31 dicembre 2005</i>	<i>3.334</i>
	<i>Residui al lordo rimborso di prestiti al 31 dicembre 2005</i>	<i>53.324</i>

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre dell'A.S. 1060 sono dovute agli arrotondamenti

Tavola 9

<p><i>Disegno di legge di assestamento per il 2006</i></p> <p><i>Distribuzione tra i Ministeri dello scostamento tra la consistenza presunta e quella accertata dei residui passivi</i></p> <p>(milioni di euro)</p> <p>(al lordo rimborso prestiti)</p>	
RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2005	119.138
RESIDUI PASSIVI PRESUNTI NEL BILANCIO 2006	54.861
SCOSTAMENTO COMPLESSIVO	64.277
Economia e finanze	52.572
Giustizia	379
Esteri	19
Istruzione, università e ricerca	1.581
Interno	565
Infrastrutture	3.168
Comunicazioni	162
Difesa	-288
Politiche Agricole	726
Attività produttive	1.131
Lavoro	2.317
Salute	627
Beni culturali	757
Ambiente	621

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

Il disegno di legge in esame contiene altresì informazioni nuove rispetto al passato, fornendo 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 2005 - 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 76 mld circa degli esercizi dal 2000 al 2002;

negli esercizi dal 2003 al 2005, invece, il livello scende al di sotto dei 60 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

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).

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 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 2006. Ciò sia per il consistente 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.

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.

Tavola 10

Analisi dei residui passivi secondo l'impatto sul conto della P.A.	
<i>Anno 2005</i> (milioni di euro)	
Residui con impatto diretto sul conto della P.A.	31.430
Trasferimenti	21.730
a famiglie e ISP	486
a imprese	20.781
a estero	463
Altre uscite correnti	459
Investimenti fissi lordi e acquisti terreni	9.241
Residui con impatto indiretto sul conto della P.A.	59.220
Trasferimenti a amministrazioni pubbliche	54.941
a amministrazioni centrali	5.562
a amministrazioni locali	39.848
<i>regioni</i>	25.344
<i>comuni</i>	9.778
<i>altre</i>	4.726
a enti previdenziali e assistenziali	9.531
Altri trasferimenti in conto capitale	4.279
Altri residui non aventi impatto sul conto della P.A.	25.154
Redditi da lavoro dipendente	7.112
Consumi intermedi	6.432
IRAP	146
Risorse proprie CEE	0
Interessi passivi e redditi da capitale	735
Poste correttive e compensative	454
Ammortamenti	0
Acquisizioni di attività finanziarie	10.275
TOTALE RESIDUI FINALI	115.804

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre dell'A.S. 1060 sono dovute agli arrotondamenti.

Tavola 10a

Composizione dei residui passivi secondo l'impatto sul conto della P.A. - Confronto 2004 - 2005

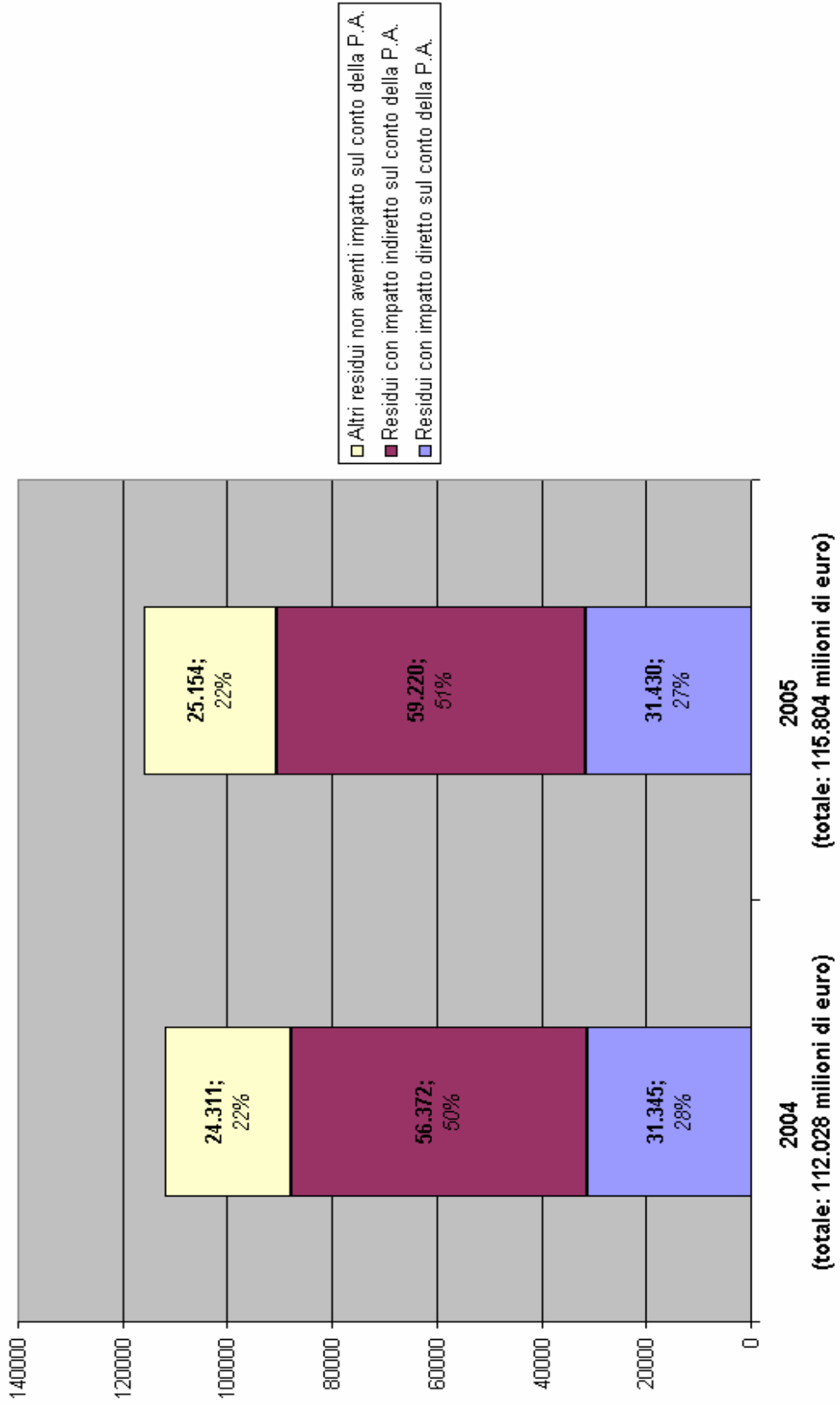


Tavola 10b

Composizione dei residui passivi con impatto diretto sul conto della P.A. - Anno 2005
Classificazione Trasferimenti (totale: 21.730 milioni di euro).

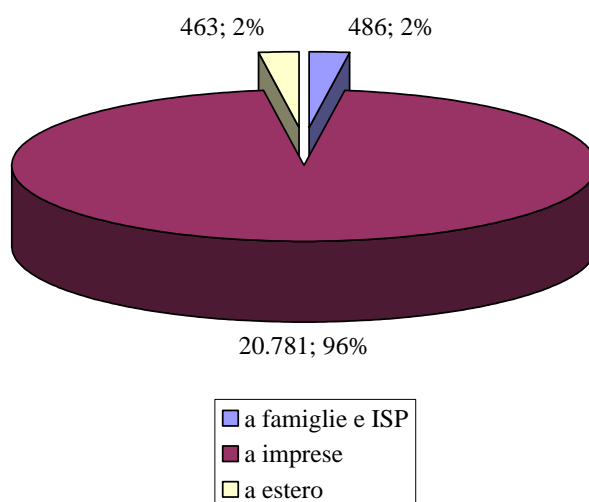


Tavola 10c

Composizione dei residui passivi con impatto indiretto sul conto della P.A. -
Anno 2005
Classificazione Trasferimenti alle Amministrazioni Pubbliche
(totale: 54.941 milioni di euro).

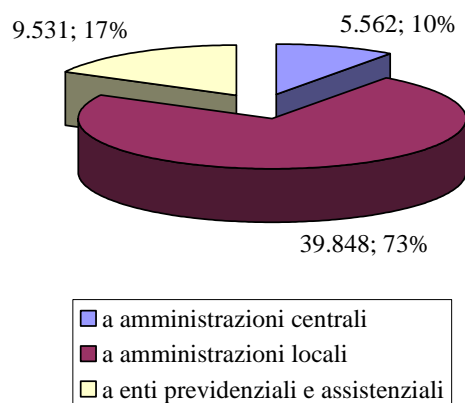


Tavola 11

Andamento dei residui passivi in base all'impatto sul conto della P.A.
(anni 1995-2005, valori assoluti)

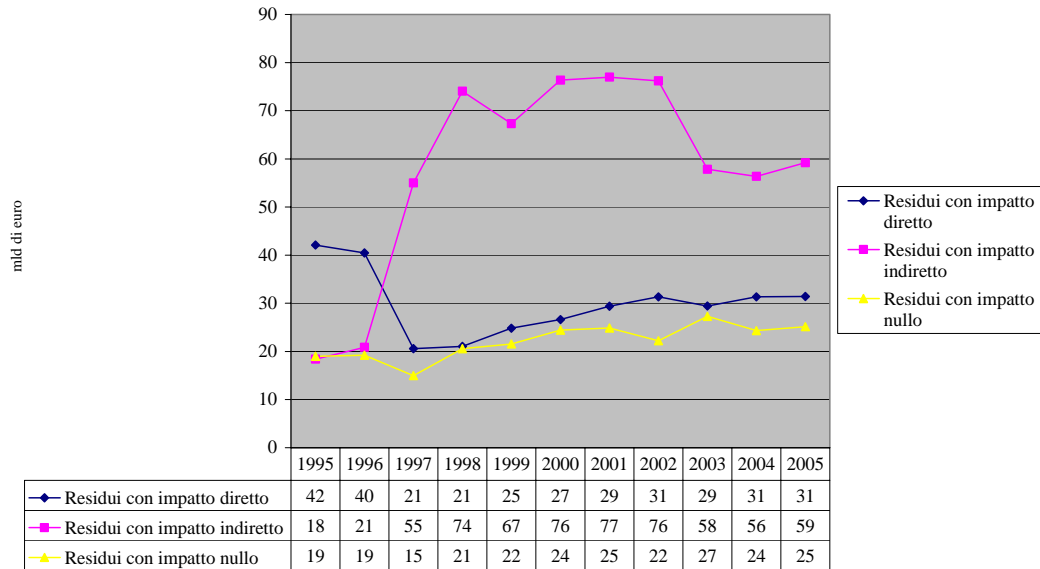
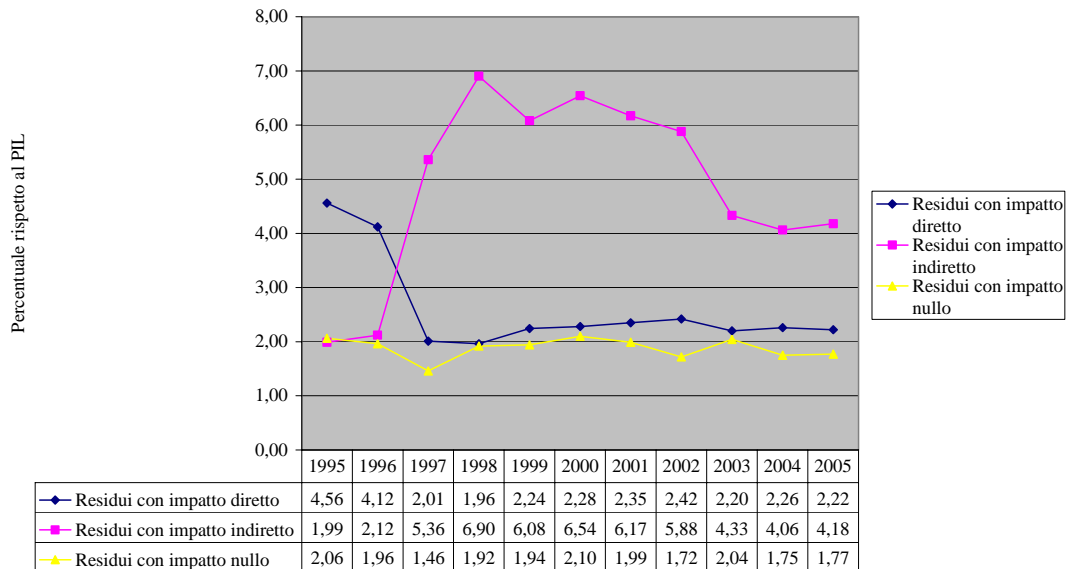


Tavola 11a

Andamento dei residui passivi in base all'impatto sul conto della P.A.
(anni 1995-2005, valori percentuali rispetto al PIL)



5. Importo massimo di emissione dei titoli pubblici

Con riguardo all'importo massimo di emissione dei titoli pubblici in relazione al fabbisogno di cassa del settore statale, nel disegno di legge di assestamento viene fissato il limite di 66.500 mln di euro (articolo 2, comma 1), con un aumento di 6.500 mln di euro rispetto all'importo determinato nella legge di bilancio (articolo 2, comma 3, della legge n. 267 del 2005), che lo indicava in 60.000 mln.

In proposito, si rileva che negli anni precedenti 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 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.

Con riferimento al fabbisogno del settore statale per il 2006, si ricorda che la *Relazione trimestrale di cassa* al 31 dicembre 2005, presentata nello scorso mese di maggio, indica una stima di fabbisogno del settore statale pari a 66.500 mln e che il DPEF 2007-2011 indica un importo di 59.000 mln di euro.

L'importo indicato appare quindi più alto rispetto all'entità del fabbisogno statale prevedibile sulla base delle stime più recenti; il

fabbisogno stesso sta, peraltro, mostrando una significativa tendenza al ribasso nel corso del 2006, rispetto all'anno precedente¹⁰.

Al riguardo, sarebbe opportuno un chiarimento da parte del Governo in merito alle motivazioni alla base di detto aumento del limite massimo di emissione dei titoli pubblici, alla luce degli indicati più recenti andamenti del fabbisogno. Ciò anche per verificare l'ipotesi, già prospettata in relazione alla nota di aggiornamento al DPEF¹¹, circa l'anticipo al 2006 di una parte del maggior debito formatosi in relazione all'impatto per il pregresso della nota sentenza europea sul regime fiscale degli autoveicoli ai fini IVA.

¹⁰ V. da ultimo comunicato del Ministero dell'economia del 2 ottobre, che attesta un fabbisogno cumulato nei primi nove mesi dell'anno pari a circa 44.000 mln, inferiore di oltre 24.500 mln rispetto a quello dello stesso periodo del 2005.

¹¹ Cfr. Elementi di documentazione n. 5, ottobre 2006.

6. Variazioni relative a fondi di riserva

L'articolo 2, comma 2, del presente disegno di legge, modificando una norma della legge di bilancio (articolo 2, comma 7, della legge n. 267 del 2005), apporta variazioni agli stanziamenti relativi ad alcuni fondi di riserva previsti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - centro di responsabilità Ragioneria generale dello Stato. Le variazioni riguardano (v. Tavola n. 12) il Fondo di riserva per le spese impreviste (-170 mln) ed il Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine (+ 170 mln).

L'emendamento governativo approvato in prima lettura (v. paragrafo 7) contiene una modifica, volta ad adeguare il fondo di riserva per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (12.000 in luogo di 10.000 mln). La relazione illustrativa dell'emendamento chiarisce che la variazione si rende necessaria per far fronte alle presumibili deficienze delle dotazioni dei capitoli degli stati di previsione delle amministrazioni statali, ritenute compatibili con gli obiettivi di finanza pubblica.

Al riguardo, sarebbe opportuno un chiarimento sulla tipologia delle voci di spesa in relazione alle quali il Governo ritiene che possa risultare necessaria una integrazione dell'autorizzazione di cassa.

Tavola 12

Variazioni ad autorizzazioni di spesa in base all'articolo 2, comma 2, del ddl di assestamento 2006
(milioni di euro)

Variazioni recate dal ddl di assestamento originario									
U.P.B.	Denominazione	Capitolo	Denominazione	L. di bilancio 2006		Ddl assest. 2006		Variazione	
				CP	CS	CP	CS	CP	CS
4.1.5.2	Altri fondi di riserva	3001	Fondo di riserva spese impreviste	900	900	1.070	1.070	170	170
Totale variazione U.P.B.								170	170
Variazioni introdotte dall'emendamento governativo									
U.P.B.	Denominazione	Capitolo	Denominazione	L. di bilancio 2006		Ddl assest. 2006		Variazione	
				CP	CS	CP	CS	CP	CS
4.1.5.10	Fondo di riserva spese obbligatorie e d'ordine	3000	Fondo di riserva spese obbligatorie e d'ordine	600	600	430	430	-170	-170
Totale variazione U.P.B.								-170	-170
U.P.B.	Denominazione	Capitolo	Denominazione	L. di bilancio 2006		Ddl assest. 2006		Variazione	
				CP	CS	CP	CS	CP	CS
4.1.5.2	Fondo di riserva per le autorizzazioni dicassa	3002	Fondo di riserva per le autorizzazioni dicassa	10.000	10.000	12.000	12.000	2.000	2.000
Totale variazione U.P.B.								2.000	2.000

7. Le variazioni apportate dalla Camera dei deputati

La Camera dei deputati, nel corso dell'esame in prima lettura del provvedimento, ha approvato un emendamento del Governo, le cui variazioni (riportate nella Tavola 13) riguardano U.P.B. sia di entrata che di spesa. Conseguentemente, il saldo netto da finanziare (in termini di competenza) scende a 35.544 mln, con un miglioramento di circa 3.920 mln rispetto al ddl iniziale di assestamento; il risparmio pubblico migliora di 4.761 mln, passando ad un valore negativo di 3.098 mln; il ricorso al mercato passa a 231.675 mln, con una diminuzione di 3.920 mln¹². L'emendamento determina quindi, per i citati saldi, un miglioramento anche con riferimento alle previsioni contenute nella legge di bilancio (v. Tavola 1). In termini di cassa, l'effetto positivo in misura di oltre 1.500 mln recato dall'emendamento determina (v. Tavola 6) un miglioramento rispetto alla legge di bilancio con riferimento al saldo netto da finanziare ed un contenimento del peggioramento in relazione al ricorso al mercato.

Peraltro, al momento della presentazione del disegno di legge in esame (v. relazione introduttiva allo stato di previsione dell'entrata) era stata anticipata la possibilità dell'introduzione di apposito emendamento, in quanto non tutti gli elementi necessari per una quantificazione puntuale del gettito dell'esercizio finanziario 2006 erano disponibili; in particolare, con riguardo al comparto tributario,

¹² Tali cifre non coincidono con quelle riportate nello schema riepilogativo fornito dal Governo in data 20 settembre, in quanto in data 21 settembre il Governo ha provveduto ad una riformulazione del proprio emendamento contenente un incremento dello stanziamento dello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in misura di 20 mln; conseguentemente, il miglioramento del SNF indicato

non erano ancora noti i dati concernenti l'autoliquidazione delle imposte sui redditi, il che richiama le considerazioni svolte nel paragrafo 1 circa la congruità del termine di presentazione del ddl al 30 giugno. Tale emendamento al disegno di legge, come ha sottolineato il rappresentante del Governo, ha inoltre lo scopo di allineare le previsioni di bilancio assestate con il contenuto del DPEF per gli anni 2007-2011, mentre non tiene conto delle modificazioni da apportare in conseguenza del riordino dei ministeri, né degli effetti derivanti dal decreto-legge n. 223 del 2006, che formeranno oggetto di appositi decreti di variazione al bilancio.

Al riguardo, si ricorda che, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati del decreto-legge n. 181 del 2006, riguardante appunto il riordino dei Ministeri, il Governo aveva accolto un ordine del giorno¹³ contenente l'impegno a procedere in un'unica sede, possibilmente in occasione dell'esame del disegno di legge di assestamento, all'adeguamento dell'articolazione del bilancio dello Stato in relazione al riassetto delle amministrazioni. La dichiarazione del rappresentante del Governo sopra riportata sembra prefigurare viceversa un'attuazione del suddetto impegno demandata ad atti di natura meramente amministrativa, destinati a riflettersi evidentemente sulla struttura del bilancio a partire dal 2007.

Un'altra questione riguarda il mancato recepimento degli effetti della sentenza europea in materia di IVA. Nella Nota di aggiornamento al DPEF 2007-2011 il Governo ha quantificato

dal Governo stesso nella documentazione precedentemente depositata presso la V commissione della Camera dei deputati si riduce di 20 mln.

¹³ Ordine del giorno n. 129, Duilio ed altri.

l'impatto negativo sul gettito in 3,7 mld per il 2006 e, in ragione della competenza economica, 13,4 mld per la corresponsione degli arretrati. Occorrerebbe dunque verificare se tale impatto non richieda corrispondenti variazioni ai fini del SNF di competenza e di cassa (pur tenendo conto dei diversi criteri di contabilizzazione di tali poste ai fini del ddl in esame, in cui le previsioni sono costruite in termini di contabilità finanziaria – competenza giuridica e cassa - e non di competenza economica).

Tornando all'illustrazione dell'emendamento, per quanto riguarda le U.P.B. di entrata le variazioni positive più ingenti si riscontrano nelle Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione dell'IRE per circa 3.618 mln (U.P.B. 1.1.1.1), dell'IRES per circa 2.495 mln (U.P.B. 1.1.2.1), delle imposte sostitutive per circa 2.493 mln (U.P.B. 1.1.4.1), dell'IVA su scambi interni ed intracomunitari per circa 2.080 mln (U.P.B. 1.1.8.1) e dell'IVA sulle importazioni per 1.148 mln (U.P.B. 1.1.11.1). Variazioni negative significative si rilevano invece con riferimento alle entrate derivanti da Lotto e lotterie (-1.349 mln circa), alle imposte sui generi di monopolio (- 633 mln) e altri introiti diretti (-531 mln). Si riscontrano due ulteriori variazioni di segno negativo che riguardano le entrate extra-tributarie: si tratta di quelle derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti per 500 mln (U.P.B. 1.2.5) e di quelle relative ai prelevamenti da conti di tesoreria, restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari per 2.500 mln (U.P.B. 6.2.2). Questi ultimi, in particolare, si compongono di 1.500 mln riferiti al capitolo 2368 (Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle

finanze) e 1.000 mln riferiti al capitolo 3342 (Somme da introitare per il finanziamento dell'assistenza sanitaria), di cui 500 mln con riferimento all'articolo 1 (Versamento da parte dell'INPS dei contributi di malattia riscossi) e 500 mln con riferimento all'art. 15 (Altri introiti eventuali).

Al riguardo, è opportuno un chiarimento sulle determinanti dell'ingente variazione negativa inerente al cap. 2368, data la natura promiscua di tale voce di bilancio.

Si ricorda che il rappresentante del Governo ha affermato¹⁴ che talune maggiori entrate hanno carattere senz'altro non strutturale, quali ad es. le imposte sostitutive sulla rivalutazione degli immobili delle imprese - a fronte delle quali vi saranno peraltro minori entrate future a causa di maggiori ammortamenti¹⁵. Carattere non strutturale rivestono inoltre le maggiori ritenute IRPEF legate alla circostanza che alcuni aumenti derivanti da rinnovi contrattuali sono stati erogati nel corso dell'anno. In relazione ad altre entrate, quali quelle legate al rapporto fra l'imposizione sul reddito delle persone fisiche e il *fiscal drag*, nonché l'imposizione ai fini dell'IVA, il rappresentante del Governo ha affermato l'impossibilità - per il momento - di valutare se tali effetti siano o meno strutturali.

¹⁴ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 13 settembre 2006, pag. 73, e CAMERA DEI DEPUTATI, *Resoconto sommario e stenografico*, 2 ottobre 2006, pag. 13.

¹⁵ A ciò bisogna aggiungere inoltre il venir meno del gettito dei tributi ordinari sostituiti.

Al riguardo, si sottolinea che appare opportuno acquisire chiarimenti più specifici su quanta parte del maggiore gettito accertato abbia natura strutturale e quanta parte sia dovuta principalmente all'attuale fase di espansione ciclica dell'economia. Ciò per valutare in che misura tali maggiori entrate possano concorrere al raggiungimento degli obiettivi in termini di indebitamento netto strutturale della P.A. (cioè quello corretto per gli effetti del ciclo), valutazione resa necessaria dalla circostanza che gli impegni di rientro dal *deficit* assunti dal nostro Paese in sede europea riguardano l'aggiustamento del saldo di bilancio al netto del ciclo e delle *una tantum*¹⁶.

Su questo punto le nuove previsioni contenute nella Nota di aggiornamento al DPEF 2007-2011 danno conto di circa 6 mld di maggiori entrate per il 2006, di cui circa 5 mld sono stati considerati strutturali e proiettati al 2007. In quella sede le entrate vengono peraltro contabilizzate sulla base del criterio della competenza economica.

Con riferimento alla spesa, le variazioni più consistenti riguardano il Ministero dell'economia e delle finanze e sono rappresentate dall'U.P.B. 6.1.2.2 - Restituzione e rimborsi di imposte (2.000 mln) e 3.2.3.31 - Altri investimenti (802 mln); la prima voce riguarda il versamento all'entrata delle compensazioni fruite e/o dei crediti di imposta utilizzati dai contribuenti in sede di versamenti unificati e costituisce quindi una regolazione contabile. La seconda

¹⁶ E' opportuno rilevare infatti che, in linea di principio, in una fase congiunturalmente favorevole, depurare i saldi di bilancio della componente ciclica potrebbe comportare un deterioramento dei saldi stessi, tenuto conto che nel nostro Paese l'elasticità del saldo di bilancio al ciclo è prevalentemente concentrata sul lato delle entrate. Infatti le fluttuazioni cicliche non influenzano che in misura trascurabile gli andamenti di spesa.

concerne il rimborso ai gestori telefonici del contributo versato sulle attività di installazione e fornitura di reti di telecomunicazioni pubbliche.

Il rappresentante del Governo ha specificato inoltre che si intende provvedere, in relazione al finanziamento della missione italiana in Libano, ad una variazione di bilancio che registrerà un incremento delle entrate pari a 400 mln, a fronte di un incremento di 220 mln, con un beneficio sui saldi di bilancio di circa 180 mln¹⁷. Analoga circostanza è stata infatti confermata in sede di Commissione bilancio presso il Senato¹⁸

Al riguardo, si ricorda che le maggiori entrate in questione sono state utilizzate per la copertura finanziaria del decreto-legge n. 253 del 2006 (A.S. 1026), relativo appunto alla missione in Libano, attualmente all'esame del Senato, sulla base dell'articolo 1, comma 4, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006). Tale norma regola l'utilizzo delle maggiori entrate rispetto alle previsioni di bilancio per la copertura finanziaria di oneri associati a situazioni di carattere straordinario indicate nella norma stessa.

¹⁷ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 20 settembre 2006, pag. 46.

¹⁸ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario - Giunte e Commissioni*, 5 ottobre 2006, pag. 47.

Tavola 13

Senato - Servizio del bilancio			
Emendamenti approvati dalla Camera dei deputati			
(euro)			
Emendamento Tab. 1.1			
Sede: V^a C. p.			
U.P.B.	Denominazione U.P.B.	Variazione competenza	Variazione cassa
Stato di previsione: ENTRATA - tab. 01			
1.1.1.1	Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (IRE)	3.617.950.000	3.617.950.000
1.1.2.1	Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (IRES)	2.494.880.000	2.494.880.000
1.1.4.1	Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (Imposte sostitutive)	2.492.900.000	2.492.900.000
1.1.5.1	Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (Imposta definitiva)	200.000.000	200.000.000
1.1.7.1	Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (Altri introiti diretti)	-531.000.000	-531.000.000
1.1.7.2	Entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo (Entrate eventuali diverse)	151.000.000	151.000.000
1.1.8.1	Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (IVA su scambi interni e intracomunitari)	2.080.540.000	2.080.540.000
1.1.10.1	Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (Lotto e lotterie)	-1.348.900.000	-1.348.900.000
1.1.11.1	Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (IVA su importazioni)	1.148.000.000	1.148.000.000
1.1.12.1	Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (Accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali)	-311.040.000	-311.040.000
1.1.13.1	Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (Accisa e imposta erariale di consumo su altri prodotti)	326.150.000	326.150.000

U.P.B.	Denominazione U.P.B.	Variazione competenza	Variazione cassa
1.1.14.1	Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (Imposte sui generi di monopolio)	-633.000.000	-633.000.000
1.1.15.1	Entrate attività ordinaria gestione (Tasse e imposte sugli affari e su atti concernenti il demanio)	1.210.000	1.210.000
1.1.20.1	Entrate derivanti dall'attività ordinaria di gestione (Altri tributi indiretti)	192.210.000	192.210.000
1.1.20.2	Entrate derivanti dall'attività di accertamento e controllo (Entrate eventuali diverse)	44.000.000	44.000.000
1.2.5	Entrate derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	-500.000.000	-500.000.000
6.2.2	Prelevamenti da conti di tesoreria; restituzioni; rimborsi, recuperi e concorsi vari	-2.500.000.000	-2.500.000.000
Stato di previsione: ECONOMIA E FINANZE - tab.02			
2.1.5.3	Fondi da ripartire per oneri di personale	871.002	871.002
3.1.1.0	Tesoro - Funzionamento	-250.000.000	-250.000.000
3.1.2.2	Calamità naturali e danni bellici	81.048	81.048
3.1.2.5	Monopoli	188.589	188.589
3.1.5.4	Restituzioni e rimborsi	140.000.000	140.000.000
3.1.7.9	Interessi c/c postali	136.000.000	136.000.000
3.2.3.7	Cooperazione allo sviluppo	379.243	379.243
3.2.3.12	Calamità naturali e danni bellici	230.911	230.911
3.2.3.19	Artiginacassa	2.537.253	2.537.253
3.2.3.31	Altri investimenti	802.000.000	802.000.000
3.2.3.33	Sostegno finanziario del sistema produttivo	4.320.000	4.320.000
4.1.5.2	Altri fondi di riserva	--	2.000.000.000
6.1.1.2	Restituzione e rimborsi di imposte	2.000.000.000	2.000.000.000
6.1.2.12	Regolazioni, recuperi effettuati, dai concessionari della riscossione e dalle banche	67.000.000	67.000.000
9.1.1.0	Avvocatura generale dello Stato - Funzionamento	561.873	561.873
Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato			
1.1.3	Proventi diversi	188.589	188.589
1.1.2.0	Funzionamento	-188.589	-188.589

U.P.B.	Denominazione U.P.B.	Variazione competenza	Variazione cassa
Stato di previsione: ATTIVITA' PRODUTTIVE - tab. 03			
3.2.3.8	Fondo investimenti . Incentivi alle imprese	11.270.436	11.270.436
5.2.3.2	Sviluppo dell' esportazione e della domanda estera	305.841	305.841
Stato di previsione: LAVORO - tab. 04			
11.1.2.10	Trasferimenti all'INPS per altri interventi in materia previdenziale	3.000.000	3.000.000
Stato di previsione: ISTRUZIONE - tab. 07			
3.1.2.6	Aree sottoutilizzate	40.000.000	40.000.000
Stato di previsione: INTERNO - tab. 08			
3.1.1.1	Vigili del fuoco - Spese generali di funzionamento	6.265.621	6.265.621
4.1.1.0	Immigrazione - Funzionamento	500.000	500.000
5.1.1.1	Pubblica sicurezza - Spese generali di funzionamento	-10.809.574	-10.809.574
6.1.1.5	Funzionamento servizi delle Amministrazioni	11.806.389	11.806.389
Stato di previsione: AMBIENTE - tab. 09			
2.2.3.10	Parchi nazionali e aree protette	--	-500.000
2.2.3.13	Mezzi navali ed aerei	--	-5.000.000
4.2.3.12	Ricerca ambientale	--	-500.000
6.2.2.3	Opere varie	--	-6.500.000
6.2.3.5	Opere idrauliche e sistemazione del suolo	--	-1.900.000
7.2.3.4	Informazione, monitoraggio e progetti in materia ambientale	--	-2.000.000
Stato di previsione: INFRASTRUTTURE E TRASPORTI - tab. 10			
3.2.3.1	Edilizia di servizio	20.000.000	20.000.000
Stato di previsione: DIFESA - tab. 12			
3.1.1.1	Segretariato generale - Spese generali di funzionamento	--	8.500.000
3.1.1.4	Mezzi operativi e strumentali	--	26.000.000
3.1.1.5	Ammodernamento e rinnovamento	--	45.000.000
3.2.3.4	Attrezzature ed impianti	--	190.000.000
3.2.3.5	Ammodernamento e rinnovamento	--	10.000.000
4.1.1.4	Mezzi operativi e strumentali	--	39.000.000
4.1.1.6	Istituto Geografico Militare	--	1.000.000

U.P.B.	Denominazione U.P.B.	Variazione competenza	Variazione cassa
5.1.1.2	Mezzi operativi e strumentali	--	18.500.000
5.1.1.7	Ammodernamento e rinnovamento	--	1.500.000
6.1.1.1	Aeronautica militare - Spese generali di funzionamento	--	750.000
6.1.1.3	Aeronautica militare - Formazione e addestramento	--	1.000.000
6.1.1.4	Mezzi operativi e strumentali	--	37.750.000
6.1.2.1	Assistenza al volo civile	--	500.000
7.1.1.1	Carabinieri - Spese generali di funzionamento	--	8.000.000
7.1.1.3	Mezzi operativi e strumentali	--	12.000.000
Stato di previsione: POLITICHE AGRICOLE - tab. 13			
2.1.1.0	Dipartimento filiere agricole - Funzionamento	9.500.000	9.500.000
Stato di previsione: SALUTE - tab. 15			
2.1.2.7	Interventi diversi	10.000.000	10.000.000
SALDO TOTALE			
		3.918.891.368	1.535.791.368

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