

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Elementi di documentazione

n. 2

A.S. n. 361: "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2001"

BILANCIO DI ASSESTAMENTO

Luglio 2001

INDICE

Premessa	p. 1
1. Il disegno di legge di assestamento	p. 3
2. Le previsioni assestate (competenza).....	p. 7
2.a Variazioni di competenza relative a regolazioni contabili e debitorie	p. 17
3. Le previsioni assestate (cassa).....	p. 18
3.a Variazioni di cassa relative a regolazioni contabili e debitorie.....	p. 22
4. Residui passivi	p. 23
5. Importo massimo di emissione dei titoli pubblici	p. 30

Premessa

Il disegno di legge di assestamento per l'esercizio finanziario 2001 è stato presentato in prima lettura presso il Senato della Repubblica dove, come è noto, avrà inizio la sessione di bilancio per il triennio 2002-2004.

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.

Il presente lavoro ricostruisce, con una metodologia consolidata e con l'ausilio di una serie di tavole, le variazioni alle previsioni iniziali della legge di bilancio per il 2001 dovute ad atti amministrativi, le variazioni proposte direttamente con il testo in esame (per la competenza e per la cassa), 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 7 riepilogano le variazioni al bilancio 2001, **sia al lordo che al netto delle regolazioni debitorie, contabili e rimborsi IVA**, mostrando gli elementi che concorrono a spiegare la differenza tra previsioni iniziali e previsioni assestate per quanto riguarda il saldo netto da finanziare ed il ricorso al mercato. La tavola n. 6 sintetizza le variazioni intervenute per atto amministrativo e quelle proposte con il disegno di legge di assestamento, evidenziandone gli effetti sul saldo netto da finanziare, ed è costruita al netto delle regolazioni debitorie.

1. Il disegno di legge di assestamento

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, sarebbe stata profondamente ridimensionata, mentre, in una visione "interventista", sarebbe risultata ampliata nel senso di incidere sulla legislazione potenziale di spesa.

Il disegno di legge di assestamento rimane allo stato un semplice 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. Per quanto riguarda le entrate, gli stanziamenti di bilancio 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 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 e, con riguardo alle spese di natura obbligatoria, la determinazione delle relative dotazioni deve tener conto delle obbligazioni che lo Stato comunque è tenuto ad adempiere.

Sul piano istituzionale va poi ricordato che la legge finanziaria 2001 contiene una disposizione (art. 1, comma 4) che, nel dettare una disciplina più organica in materia di utilizzo delle eventuali maggiori entrate riscontrate nel corso dell'anno, assegna alla legge di assestamento una nuova e rilevante funzione: la certificazione delle eventuali maggiori entrate rispetto alle previsioni iniziali, che sono poi destinabili agli obiettivi di finanza pubblica, ovvero, se eccedenti e se non riconducibili alla maggiore crescita economica, alla riduzione della pressione fiscale.

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

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 ma di segno contrario, sia delle entrate che della spesa.

parlamentare contenente le sole proposte di variazione recate dal 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) all'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), che ha carattere non compensativo;
- d) dai prelevamenti dai **fondi di riserva** per spese obbligatorie ed impreviste (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, 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)

Le proposte di assestamento del bilancio di competenza 2001 evidenziano 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 2001. Per effetto delle variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento, che si aggiungono all'incidenza negativa delle variazioni apportate con atto amministrativo, il saldo netto da finanziare (SNF) aumenta da 73.841 mld a 83.429 mld, con un peggioramento di 9.588 mld, cioè del 13% (tavola 1).

Senza considerare gli effetti delle variazioni per atto amministrativo, tale risultato deriva dal differenziale tra le minori entrate nette, pari a 6.522 mld, e le minori spese nette, che ammontano a 1.072 mld, le quali, a loro volta, si compongono per 4.939 mld di minori oneri di natura corrente (al netto degli interessi), per 931 mld di minori oneri in conto capitale e per 4.798 mld di maggiori oneri per interessi.

Anche l'avanzo primario e il risparmio pubblico, sempre in termini di competenza, presentano un peggioramento, rispettivamente di 4.756 mld e 6.750 mld (inclusi gli atti amministrativi). Il ricorso al mercato presenta un incremento di 20.553 mld, dovuto alla variazione in aumento della spesa per rimborso prestiti, pari a 10.965 mld e al già citato peggioramento del SNF per 9.588 mld.

Tali risultanze sono confermate se si considerano i dati al lordo delle regolazioni debitorie e contabili.

Gli interventi modificativi sul disegno di legge sono stati assunti in presenza di una situazione che evidenziava uno scostamento peggiorativo rispetto alla legge di bilancio per il 2001 e un forte divario dei dati relativi alla cassa rispetto a quelli della competenza. Pertanto, il Governo ha tenuto conto,

per le entrate, del calo del gettito previsto ed ha contenuto le spese correnti per un importo superiore all'accresciuto onere per interessi, che pure è stato contabilizzato; sulle spese in conto capitale, per la parte di competenza, è stata invece operata una riduzione di modesta entità, tenendosi conto della possibilità di impegno da parte delle amministrazioni².

Sarebbe opportuno peraltro che il Governo esplicitasse meglio le cause del peggioramento dell'andamento tendenziale e il quadro macroeconomico a legislazione vigente³.

In relazione alle variazioni per atto amministrativo si premette l'esigenza metodologica che la relativa tabella sia redatta partitamente anche al netto delle regolazioni contabili e debitorie ed evidenzi la natura corrente o capitale delle singole voci: ciò per permettere la ricostruzione nei quadri complessivi anche a livello di titoli.

Le variazioni per atto amministrativo a carattere non compensativo (tavola 2) sono in gran parte riconducibili (10.751 mld) alle riassegnazioni alla spesa di somme affluite in entrata nel 2000 che per effetto dell'art. 27, comma 1, della legge finanziaria per il 2000 sono state rinviate all'anno 2001, nonché alla creazione del fondo di cui all'articolo 103 della legge finanziaria 2001, pari al 10% dei proventi derivanti dalla vendita delle licenze UMTS (2.304 mld); esse hanno migliorato il SNF per 4.118 mld e peggiorato il ricorso al mercato per 13.868 mld.

Sarebbe opportuno approfondire i motivi per i quali l'importo di 2.304 mld per il fondo richiamato non sia stato già inserito nei saldi determinati nell'articolo 1 della legge finanziaria 2001.

² Per la parte di cassa il contenimento delle spese è stato attuato attraverso una incisiva riduzione dei pagamenti in conto capitale, sia per non incrementare l'entità dello scostamento tra competenza e cassa rispetto a quello originario, sia dovendosi contabilizzare gli esborsi destinati alle regioni in relazione ad anticipazioni operate sui conti correnti di tesoreria.

³ Il presente lavoro viene redatto prima della pubblicazione del DPEF 2002-2005.

Conclusivamente, al netto delle regolazioni contabili per atto amministrativo, aumentano sia il SNF che il ricorso al mercato, rispettivamente, per 4.137 e 22.123 mld.

Tra le **variazioni per atto amministrativo a carattere compensativo** (tavola 3) assumono particolare rilievo: 1) tra le variazioni alla spesa compensate nell'ambito della spesa, gli utilizzi dei fondi globali (tra cui si evidenziano il ripiano dei disavanzi al Sistema sanitario regionale e la realizzazione del sistema integrato di servizi sociali); 2) tra le variazioni all'entrata compensative con la spesa, le somme assegnate al Fondo ammortamenti titoli di Stato e gli interventi a favore dell'editoria, nonché, in attuazione di disposizioni specifiche, il federalismo fiscale e amministrativo e l'utilizzo dei fondi UMTS; 3) in relazione ai prelevamenti da altri fondi si segnalano l'attuazione dell'ordinamento delle regioni a statuto speciale e l'attuazione delle politiche sociali.

Per quanto concerne le **variazioni proposte con il provvedimento di assestamento**, l'effetto complessivo del peggioramento del SNF al lordo delle regolazioni debitorie e contabili, pari a 21.763 mld deriva da un decremento delle entrate e da un contestuale incremento delle spese; queste ultime, al netto delle regolazioni debitorie e contabili, mostrano invece una diminuzione.

Il decremento complessivo delle entrate al netto di tali regolazioni (6.522 mld), il cui dettaglio è esposto nella tavola n. 4, deriva da un calo delle entrate tributarie di 5.820 mld e delle entrate extra-tributarie di 1.004 mld, parzialmente compensato da un incremento di 302 mld derivanti dall'alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti. La diminuzione delle entrate tributarie è la risultante delle variazioni accrescitive proposte per l'IRPEF, l'IRPEG, l'IVA e quelle riduttive proposte per l'imposta sostitutiva a carico dei fondi di investimento, le imposte sostitutive di cui alla legge n. 662 del 1996, l'accisa e l'imposta erariale di consumo sugli oli minerali, il lotto e le lotterie. Al riguardo, si fa presente che la categoria "lotto e lotterie" rappresentava una

delle voci della copertura recata alla legge finanziaria 2001 dal decreto-legge n. 268 del 30 settembre 2000.

Per quanto riguarda le spese, **la diminuzione complessiva netta (1.072 mld) , il cui dettaglio è esposto nella tavola n. 5, deriva principalmente da un calo delle spese correnti (141 mld), verificatosi nonostante un consistente aumento della spesa per interessi (4.798 mld) e soprattutto da un calo delle spese in conto capitale per 931 mld.** In particolare, nell'ambito della spesa corrente, le voci principali che si riducono riguardano **i trasferimenti alle amministrazioni pubbliche, in particolare agli enti locali, i trasferimenti ad imprese e le poste correttive e compensative delle entrate,** all'interno delle quali l'importo principale costituisce minori assegnazioni all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato per la gestione del lotto.

Tavola 1

Senato - Servizio del Bilancio

RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2001

(miliardi di lire)

COMPETENZA	a.	b.	c.	d.	e.	f.	g.	h.
	PREVISIONI INIZIALI	PREVISIONI INIZIALI <i>netto reg. deb., cont. e rimborsi IVA</i>	immesse con atto amministrativo	<i>immesse con atto amm.vo al netto reg. deb., cont. e rimborsi IVA</i>	proposte con il ddl di assestamento	<i>proposte assestamento al netto reg.deb., cont. e rimborsi IVA</i>	PREVISIONI ASSESTATE	PREVISIONI ASSESTATE <i>al netto reg. deb., cont. e rimborsi IVA</i>
ENTRATE								
entrate finali:	712.818	682.918	6.661	-1.594	-6.522	-6.522	712.957	674.802
entrate tributarie (titolo I entrate)	666.072	636.172	-3.735	-3.735	-5.820	-5.820	656.517	626.617
entrate extra-tributarie (titolo II entrate)	42.361	42.361	2.141	2.141	-1.004	-1.004	43.498	43.498
alienazione ed ammort. di beni patr. e riscossione di crediti (titolo III entrate)	4.385	4.385		0	302	302	12.942	4.687
SPESE								
spese finali:	821.008	756.759	2.543	2.543	15.241	-1.072	838.793	758.231
spese correnti (tit.I spese al netto interessi)	573.498	509.249		-1.559		-4.939		502.751
interessi	152.446	152.446	33	33	4.798	4.798	157.277	157.277
spese conto capitale (titolo II spese)	95.064	95.064		4.069		-931		98.203
spese per rimborso prestiti (titolo III spese)	358.602	358.602	17.986	17.986	-7.021	-7.021	369.567	369.567
<i>Spese complessive</i>	1.179.610	1.115.361	20.529	20.529	8.220	-8.093	1.208.360	1.127.798
SNF (spese finali-entrate finali) (*)	108.190	73.841	-4.118	4.137	21.763	5.450	125.836	83.429
Regolazioni debitorie	34.349		-8.255 (a)		16.313		42.407	
Ricorso al mercato (spese complessive - entrate finali)	466.792	432.443	13.868	22.123	14.742	-1.571	495.403	452.996

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 361 sono dovute agli arrotondamenti.

(*) Il segno "-" indica un miglioramento.

(a) Si tratta di maggiori entrate

Senato - Servizio del bilancio

Variazioni intervenute per atto amministrativo a carattere non compensativo (nota preliminare al progetto di assestamento 2001) al lordo delle regolazioni contabili

(miliardi di lire)

	Competenza	Cassa
<i>Il segno meno indica aumento di entrata o riduzione di spesa</i>		
1) Riassegnazione alla spesa di somme affluite in entrata dopo il 31 ottobre (art. 17, c.3 L.468/78)	10.751	10.751
2) Copertura provvedimenti legislativi	3.117	3.117
<i>Utilizzo fondi globali 2000 (art. 11-bis, c.5 L.468/78-slittati)</i>	813	813
<i>Utilizzo autorizzazioni spesa 2000 - UMTS</i>	2.304	2.304
3) Trasporto titoli di pagamento insoluti 2000 (art. 17 u.c. L 468/78)	0	9.300
Regolazioni contabili	8.255	6.988
EFFETTI SUL S.N.F. (al lordo)	-4.118	1.619
EFFETTI SUL S.N.F. (al netto)	4.137	8.607
EFFETTI SUL RIC. AL MERCATO(al lordo)	13.868	23.170
EFFETTI SUL RIC. AL MERCATO (al netto)	22.123	30.158

**Variazioni intervenute per atto amministrativo a carattere
compensativo (nota preliminare progetto di assestamento 2001)
al lordo delle regolazioni cont. e del rimborso attività finanziarie**
(miliardi di lire)

	<i>comp.</i>	<i>cassa</i>
1) Variazioni all'entrata compensative con la spesa	15184	15177
a) articolo 5, ultimo comma, L. 468/78:	9.813	9.813
Fondo ammortamento titoli di stato	8.255	8.255
Interventi a favore dell' editoria	535	535
Altre riassegnazioni	1.023	1.023
b) variazioni in attuazione di disposizioni specifiche:	5.371	5.364
Federalismo fiscale (d.lgs. 56 del 2000)	3.705	3.705
Federalismo amministrativo (d.lgs. 59 del 1997)	1.666	1.659
2) Variazioni alla spesa compensate nell'ambito della spesa	32.593	37.885
a) utilizzo fondi globali 2001 di cui:	9.595	9.595
Ripiano disavanzi servizio sanitario e funzionamento ASSR (l. 17 del 2001)	7.000	7.000
Realizzazione sistema integrato servizi sociali (l. 328 del 2000)	761	761
Soppressione ARIET e riduzione accisa sulla benzina (l. 290 del 2000)	316	316
Altri interventi	1.518	1.518
b) prelevamenti dai fondi di riserva e da altri fondi	22.098	27.390
Fondo spese obbligatorie	1.154	1.154
Fondo spese obbligatorie impreviste	477	477
Iscrizione residui perenti di p/corrente	391	391
Iscrizione residui perenti in conto capitale	203	203
Autorizzazioni di cassa		4.688
Attuazione ordinamento regioni a statuto speciale	14.743	15.347
Attuazione politiche sociali	2048	2048
Straordinario	82	82
Elezioni	633	633
Servizi segreti	751	751
Protezione civile	197	197
Fondo contratti	92	92
Fondo UMTS	800	800
Altri fondi da ripartire	527	527
c) riduzione autorizzazioni di spesa	900	900
Totale	47.777	53.062

Senato - Servizio del bilancio

Variazioni delle entrate proposte con il disegno di legge di assestamento per il 2001

(miliardi di lire)

(al netto delle regolazioni contabili e debitorie)

Competenza

1)	<i>ENTRATE tributarie (adeguamento delle previsioni all'evoluzione tendenziale del gettito)</i>	-5.820
	di cui:	
	<i>Imposte dirette</i>	320
	Irpef	8.993
	Irpeg	2.185
	Ilor (*)	-22
	Imposte sostitutive	-10.743
	Altre	-93
	<i>Imposte indirette</i>	-6.140
	Iva	3.092
	Imposta sulle assicurazioni	1.209
	Oli minerali	-6.376
	Tabacchi	867
	Lotto e lotterie	-8.260
	Imposta di bollo	726
	Altre imposte indirette	2602
2)	<i>Entrate extra-tributarie</i>	-1.004
3)	<i>Entrate da alienazione beni e riscossione crediti</i>	302
	ENTRATE FINALI	-6.522

(*) Attività di accertamento e controllo.

Senato - Servizio del bilancio

Variazioni delle spese proposte con il disegno di legge di assestamento per il 2001

	competenza
(miliardi di lire) (al netto delle regolazioni contabili e debitorie)	
Spese finali	-1.072
a) spese correnti di cui:	-141
Redditi da lavoro dipendente	1594
IRAP	389
Consumi intermedi	-299
Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche di cui:	-1.987
amministrazioni centrali	217
amministrazioni locali	-1.508
enti di previdenza e assistenza sociale	-696
Trasferimenti a privati di cui:	-270
famiglie e ISP	77
imprese	-246
estero	-101
Risorse proprie CEE	550
Interessi passivi e redditi da capitale	4.798
Poste correttive e compensative delle entrate	-5.349
Ammortamenti	0
Altre spese correnti	433
Spese correnti al netto degli interessi	-4.939
b) Spese in conto capitale di cui:	-931
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	-527
Contributi ad Amministrazioni pubbliche di cui:	-296
amministrazioni centrali	-102
amministrazioni locali	-194
enti di previdenza e assistenza sociale	0
Contributi ad imprese	-89
Altre spese in conto capitale	-19

Senato - Servizio del Bilancio	
ASSESTAMENTO 2001 - EFFETTI DELLE VARIAZIONI SUL SALDO NETTO DA FINANZIARE	
(miliardi di lire)	
(il segno - indica un miglioramento del saldo)	
COMPETENZA	
al netto reg. debitorie, contabili e rimborsi IVA	
A. Variazioni per atto amministrativo	
1. slittamenti di copertura 2000	813
2. riassegnazione alla spesa di maggiori entrate 2000	1795
3. trasporto di titoli	0
4. altre spese	-775
5. UMTS	2.304
Totale A=1.+2.+3.+4.+5.	4.137
B. Variazioni proposte con l'assestamento	
5. minori entrate tributarie	5.820
6. minori entrate extra-tributarie	702
7. minori spese correnti	141
8. minori spese in conto capitale	931
Effetto totale variazioni assestamento sul SNF	5.450
C.= A+B Effetto delle variazioni complessive	9.587

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

Il peggioramento del saldo netto da finanziare di competenza al lordo delle regolazioni debitorie, contabili e rimborsi IVA è pari a 17.645 miliardi, ascrivibili alle proposte di assestamento per 21.763, a fronte di un miglioramento di 4.118 per le variazioni immesse con atto amministrativo. Considerato che al netto di tali regolazioni si ha un peggioramento di 9.588 mld del SNF, se ne deduce che le regolazioni pesano per 8.058 mld e derivano esclusivamente da maggiori spese.

Si tratta anzitutto di rimborsi di imposte per circa 50.500 mld e di anticipi a concessionari per 6.000 mld; le voci più rilevanti tra le regolazioni contabili di tesoreria riguardano gli enti locali, le anticipazioni a INPS e INPDAP, i versamenti al Fondo sanitario nazionale-saldo IRAP. Nell'ambito delle regolazioni debitorie si segnalano i disavanzi delle ASL, il fondo globale (1.286 mld a fronte di 8.386 mld nella legge di bilancio), i disavanzi delle ferrovie concesse.

Premesso che con il disegno di assestamento non sarebbe consentito incrementare le regolazioni debitorie - anche se esistono numerosi precedenti in senso contrario - si segnala che il disegno di legge in esame propone un incremento delle voci relative ai rimborsi IVA ed imposte dirette pregressi, anticipazioni INPS ed INPDAP, disavanzi ASL, ammassi agricoli e profughi istriani e dalmati. Si osserva inoltre, nella tabella n. 2 del disegno di legge una difformità tra gli importi della colonna relativa alla legge di bilancio e i corrispondenti importi di cui alla legge finanziaria 2001 per quanto riguarda il totale delle entrate (29.900 a fronte di 33.500) e il totale della spesa (64.249 a fronte di 54.190). Tale difformità sembra riconducibile alla voce rimborsi IVA.

3. Le previsioni assestate (cassa)

In termini di cassa, il disegno di legge di assestamento determina un peggioramento dei saldi, considerando i dati sia al lordo che al netto delle regolazioni debitorie, contabili e rimborsi IVA. In questo secondo caso, considerando anche gli effetti degli atti amministrativi (8.607 mld), il SNF aumenta da 111.197 mld a 132.298 mld, con un differenziale pari a 21.101 mld, cioè del 19% (tavola 7).

Su tale risultato hanno inciso notevolmente le ulteriori autorizzazioni di cassa connesse con la facoltà del Ministro del tesoro di iscrivere in bilancio i maggiori residui rivenienti dal 2000 per il pagamento dei titoli trasportati al 2001: **data la rilevanza quantitativa, sarebbe utile conoscere a quali voci di spesa attengono in dettaglio tali titoli di pagamento e il motivo della consistenza della quota che afferisce agli interessi.**

In corrispondenza con il SNF peggiorano anche l'avanzo primario, che si riduce di 12.386 mld (di cui 4.718 mld per atti amministrativi), e il risparmio pubblico (che in termini di cassa ha un valore negativo), il quale peggiora di 19.515 mld (di cui 18.816 riconducibili alle proposte di assestamento); il ricorso al mercato, al lordo delle regolazioni, si incrementa a sua volta per 41.790 mld (di cui 30.158 mld per atti amministrativi).

L'effetto peggiorativo sul SNF deriva dunque da un aumento di 8.607 mld (al netto delle regolazioni) conseguente alle variazioni per atto amministrativo - notevolmente più elevato del corrispondente importo relativo allo scorso anno -, al quale si aggiunge un ulteriore incremento netto di 12.493 mld prodotto dalle variazioni proposte con il disegno di legge; in particolare, quest'ultimo risulta da minori incassi finali per 8.866 mld e da maggiori pagamenti finali per 3.627 mld, mentre le variazioni immesse con atto amministrativo sono pari rispettivamente a 1.965 e 6.642 mld.

Sul lato delle proposte contenute nel provvedimento, il calo riguarda principalmente le entrate tributarie (7.830 mld), mentre nell'ambito dei pagamenti finali l'incremento complessivo è dovuto in parti pressoché eguali ai pagamenti correnti e a quelli per interessi. Al loro interno, le principali variazioni riguardano i redditi da lavoro dipendente (2.676 mld), i trasferimenti correnti alle regioni (6.513 mld), gli interessi passivi (4.826 mld) , parzialmente compensati dai minori trasferimenti agli enti locali per 5.829 mld e dal calo delle poste correttive e compensative per 5.350 mld, relativi a minori occorrenze per le vincite al lotto.

Tavola 7

Senato - Servizio del Bilancio

RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2001

(miliardi di lire)

	a.	b	c	d	e	f	g (a+c+e)	h (b+d+f)
CASSA	PREVISIONI INIZIALI	PREVISIONI INIZIALI <i>netto reg. deb., cont. e rimborsi IVA</i>	immesse con atto amministrati vo	<i>immesse con atto amm.vo al netto reg. deb., cont. e rimborsi IVA</i>	proposte con il ddl di assestamento	<i>proposte assestamento al netto reg.deb., cont. e rimborsi IVA</i>	PREVISIONI ASSESTATE	PREVISIONI ASSESTATE <i>al netto reg. deb., cont. e rimborsi IVA</i>
INCASSI								
incassi finali:	694.809	664.909	6.290	-1.965	-8.867	-8.866	692.232	654.077
incassi tributari (titolo I entrate)	654.361	624.461	-3.735	-3.735	-7.830	-7.830	642.796	612.896
incassi extra-tributari (titolo II entrate)	36.063	36.063	1.770	1.770	-1.339	-1.339	36.494	36.494
alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti (titolo III entrate)	4.385	4.385		0	302	302	12.942	4.687
PAGAMENTI								
pagamenti finali:	840.355	776.106	7.909	6.642	35.649	3.627	883.913	786.375
spese correnti (tit.I spese al netto interessi) (*)	589.029	524.780		-5.156		4.822		524.446
interessi	152.456	152.456	3.889	3.889	4.826	4.826	161.171	161.171
pagamenti conto capitale (titolo II spese)	98.870	98.870		7.909		-6.021		100.758
pagamenti per rimborso prestiti (titolo III spese)	357.744	357.744	21.551	21.551	-861	-861	378.434	378.434
Pagamenti complessivi	1.198.099	1.133.850	29.460	28.193	34.788	2.766	1.262.347	1.164.809
SNF (pagamenti finali-incassi finali)	145.546	111.197	1.619	8.607	44.516	12.493	191.681	132.298
Regolazioni debitorie	34.349		-6988 (a)		32.023		59.383	
Ricorso al mercato (pagamenti complessivi - incassi finali)	503.290	468.941	23.170	30.158	43.655	11.632	570.115	510.731

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 361 sono dovute agli arrotondamenti.

(*) Il segno "-" indica un miglioramento.

(a) Si tratta del saldo tra maggiori regolazioni debitorie in conto entrate pari a 8255 mld e maggiori regolazioni debitorie in conto spese per 1267 mld

Per quanto riguarda i pagamenti in conto capitale, la riduzione complessiva, pari a 6.021 mld, interessa soprattutto i contributi agli investimenti di amministrazioni pubbliche (3.574 mld) e gli investimenti fissi lordi (1.221 mld).

Sul lato delle variazioni immesse per atto amministrativo a carattere compensativo, gli incrementi più significativi riguardano le stesse voci segnalate nella parte relativa alla competenza, con l'unica differenza significativa delle autorizzazioni di cassa (tavola n. 3); **le variazioni a carattere non compensativo** (tavola n. 2) derivano invece quasi completamente dalla riassegnazione alla spesa di somme affluite dopo il 31 ottobre (10.751 mld) e dal trasporto di titoli di pagamento insoluti ai sensi dell'art. 17, ultimo comma, della legge n. 468 del 1978 (9.300 mld).

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

Le variazioni relative a regolazioni contabili e debitorie determinano, nel complesso, un peggioramento del SNF di cassa pari a 25.035 mld, come risultato di maggiori spese per 33.289 mld (atti amministrativi e proposte di assestamento), in parte bilanciate da maggiori entrate per 8.255 mld (atti amministrativi). La differenza fra l'andamento di competenza e quello di cassa riguarda principalmente le variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento ed è dovuta essenzialmente, oltre che ai motivi già indicati per la competenza, a pagamenti riconducibili a rimborsi di imposte pregresse e ad anticipazioni di tesoreria agli enti locali e previdenziali.

4. Residui passivi

I residui passivi accertati al 31 dicembre 2000 ammontano a 246.732 mld, al netto di 9.753 mld relativi al rimborso prestiti, dei quali 109.892 mld derivano dalla passata gestione di competenza. In sede di formazione del bilancio di previsione per il 2001, la consistenza dei residui passivi era stata determinata in via presuntiva in 132.931 mld; il rendiconto relativo al 2000 ha quindi accertato una consistenza complessiva dei residui passivi superiore di 113.801 mld a quella stimata nelle previsioni iniziali (tavola n. 8).

Al termine dell'esercizio 1999 i residui passivi, sempre al netto dei residui per rimborso prestiti, ammontavano a 225.042 mld; a fine 2000 si registra quindi un incremento della loro consistenza rispetto all'esercizio precedente pari a 21.690 mld, cioè del 9,6%.

L'incremento dei residui passivi risulta più rilevante se si considerano i dati al lordo dei residui per rimborsi prestiti, che a fine del 1999 erano pari a 8.079 mld e a fine 2000 sono risultati di 9.753 mld, di cui 5.348 sono di nuova formazione.

L'importo dei residui di nuova formazione, al netto del rimborso prestiti, pari a 136.840 mld, ed il cui dettaglio è esposto nella tavola n. 9, è composto per 82.973 mld da residui di parte corrente (con un decremento di 6.773 rispetto al 1999), mentre 53.867 mld sono relativi alle spese in conto capitale (con un aumento di 5.107 mld rispetto al 1999). Essi riguardano in prevalenza i trasferimenti (57.095 mld) ed in particolare i trasferimenti alle regioni, alle province e comuni, alle università, alle imprese; di rilievo appare la formazione dei nuovi residui con riferimento all'acquisto di beni e servizi e alle poste correttive e compensative.

Per quanto concerne i residui in conto capitale, essi sono costituiti in gran parte da trasferimenti e per la parte restante riguardano gli investimenti fissi lordi (7.572 mld), le partecipazioni azionarie e i conferimenti.

Nell'ambito dei trasferimenti sono di rilievo i residui concernenti le somme destinate alle amministrazioni centrali per 11.686 mld (si tratta dell'ENAS per 9.389 mld e degli Enti di ricerca per 1.869 mld), alle province, ai comuni e alle regioni per 13.069 mld (Fondo sviluppo e investimenti, aree depresse, edilizia sanitaria pubblica, difesa del suolo, tutela ambientale) ed alle imprese per 11.337 mld (aree depresse, incentivi alle imprese industriali, fondo agevolazioni ricerca applicata).

Lo scostamento verificatosi fra i residui passivi presunti al 1° gennaio 2001 e quelli accertati in sede di rendiconto 2000 è collegato soprattutto, come si desume dalla tavola n. 10, ai maggiori residui accertati in relazione ai Ministeri del tesoro (71.724 mld derivanti soprattutto per la parte corrente dai trasferimenti alle regioni ed in particolare al Fondo sanitario nazionale e, per la parte in conto capitale, dai trasferimenti alle imprese ed alle regioni per interventi nelle aree depresse), delle finanze (5.668 mld, ascrivibili alle poste correttive e compensative delle entrate), dell'interno (14.180 mld).

Per quanto riguarda lo scostamento dei residui accertati rispetto ai residui presunti, la tavola n. 8 mette in evidenza quanto si è verificato negli anni dal 1991 al 2000, indicando sia gli importi in valore assoluto che le percentuali corrispondenti. L'unico anno nell'ambito della serie riportata in cui i residui accertati sono risultati inferiori a quelli presunti è stato il 1997. Tale evento può essere messo in relazione con le innovazioni introdotte con le leggi nn. 94 del 1997 e 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 di spesa in conto capitale, solo quelle ritenute prioritarie con riferimento alle finalità delle leggi autorizzative ed agli obiettivi complessivi

delle politiche di bilancio⁴. Nel 1998 i residui accertati hanno superato il valore di quelli presunti di una percentuale pari al 42% , il che denota uno scostamento comunque molto inferiore rispetto a quelli registrati negli anni precedenti il 1997. Nel 1999 si torna ad un valore in linea con quelli dei primi anni novanta (67%) ed il 2000 conferma tale andamento con uno scostamento percentuale dell'85%.

⁴ V. *Nota di lettura* n. 31 del Servizio del bilancio, concernente il disegno di legge di assestamento per il 1998.

Tavola 8

Senato - Servizio del bilancio										
<i>Disegno di legge di assestamento per il 2001</i>										
<i>Scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi dal 1991 al 2000 (al netto dei rimborsi prestiti)</i>										
(miliardi di lire)										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Residui accertati al 31 dicembre	114.048	123.857	126.054	137.762	154.181	156.158	175.322	223.994	225.042	246.732
Residui presunti al 1° gennaio	71.752	69.909	64.227	68.140	75.172	76.533	179.422	157.394	134.786	132.931
Scostamento	42.296	53.948	61.827	69.623	79.009	79.625	-4.100	66.600	90.256	113.801
Scostamento percentuale	59%	77%	96%	102%	105%	104%	-2%	42%	67%	85%
<i>Distribuzione dello scostamento tra i ministeri**</i>										
Presidenza	1.851	2.107	2.774	2.844	2.172	2.933	3.922	4.249	(*)	(*)
Tesoro	11.306	19.242	27.662	27.948	34.497	28.097	-22.466	30.394	60.016	71.724
Finanze	2.897	5.337	6.353	6.666	14.310	14.828	-4.011	7.070	4.796	5.668
Bilancio	2.075	1.370	2.570	2.719	1.566	3.464	(*)	(*)	(*)	(*)
Giustizia	1.318	1.178	1.225	1.626	1.576	1.279	1.271	167	477	453
Esteri	664	2.484	508	744	1.181	745	-609	311	16	122
Pubblica istruzione	2.831	2.310	2.879	2.653	4.553	5.607	642	453	600	1.439
Interno	5.222	5.492	4.379	5.805	153	1.245	4.858	11.592	1.306	14.180
Lavori pubblici	2.835	2.424	1.973	3.014	4.037	3.972	1.752	4.166	5.665	3.864
Trasporti	1.653	2.136	1.337	2.208	2.100	2.414	-1.999	607	3.005	4.500
Poste	2	3	2	44	110	49	45	48	113	91
Difesa	816	1.267	725	2.035	2.224	3.296	-1.192	1.630	617	72
Risorse agricole	1.435	1.807	1.645	1.445	1.344	1.930	1.928	2.382	2.850	659
Industria	987	983	1.093	2.670	2.638	2.190	3.235	1.193	1.016	438
Lavoro	1.241	1.633	2.286	2.566	3.080	3.001	4.245	16	5.414	4.007
Commercio estero	39	76	101	87	36	67	98	24	25	28
Partecipaz. statali	289	39								
Sanità	660	845	519	824	484	588	415	405	937	932
Beni culturali	1.660	1.122	1.450	1.535	1.579	1.331	1.551	828	950	835
Ambiente	2.042	1.203	1.674	1.179	111	1.007	916	519	795	990
Università	473	887	671	1.309	1.260	1.582	1.299	546	1.658	800

(*) Dato compreso nel Ministero del bilancio del tesoro

(**) Si segnala che, soltanto per l'anno 2000, i dati relativi ai singoli ministeri sono al lordo dei rimborsi prestiti

Senato - Servizio del bilancio

Progetto di assestamento per il 2001*Residui passivi di nuova formazione 2000*

(miliardi di lire)

1)	Parte corrente	82.973
	Personale in servizio di cui:	5.092
	Pubblica istruzione	1.683
	Finanze	892
	Tesoro	668
	Acquisto beni e servizi di cui:	10.744
	Difesa	4.969
	Finanze	1.233
	Tesoro	1.379
	Giustizia	867
	Pubblica istruzione	870
	Trasferimenti di cui:	57.095
	a regioni di cui:	20.099
	quote compensazione interregionale (Regioni a statuto ordinario)	2.374
	quote erariali Regioni statuto speciale	2.204
	fondo sanitario nazionale	14.108
	alle università di cui:	8.185
	fondo per il finanziamento delle università e dei consorzi interuniversitari	7.916
	alle imprese di cui:	8.326
	Ferrovie dello Stato	5.930
	contributi in conto interessi	600
	Ente Poste	380
	garanzie di cambio	238
	alle province ed ai comuni di cui:	13.567
	Fondi per la finanza locale	13.364
	Interessi (debito patrimoniale)	5.727
	Poste correttive e compensative entrate di cui:	3.443
	rimborsi imposte dirette ed indirette	2.006
	regolazioni contabili minori versamenti concessionari riscossione	752
	Ammortamenti e somme non attribuibili	872
2)	Parte capitale	53.867
	Investimenti fissi lordi di cui:	7.572
	Lavori pubblici	2.747
	Difesa	1.314
	Finanze	1.153
	Interno	586
	Agricoltura	393
	Trasferimenti di cui	45.050
	alle imprese di cui:	11.337
	aree depresse	2.400
	incentivi alle imprese industriali	5.386
	fondo agevolazione ricerca applicata	1.495
	agli enti locali di cui:	13.069
	difesa del suolo, ambiente	749
	aree depresse	5.000

Senato - Servizio del bilancio

Progetto di assestamento per il 2001*Residui passivi di nuova formazione 2000*

(miliardi di lire)

	edilizia sanitaria pubblica	2.518
	Fondo investimenti enti locali	3.949
	federalismo amministrativo	541
	alle Amministrazioni centrali di cui:	11.686
	ENAS	9.389
	Enti di ricerca	1.869
	Partecipazioni azionarie e conferimenti di cui:	1.245
	conferimenti a banche ed organismi internazionali	300
	ricapitalizzazione di società per trasporto aereo	300
	apporto al capitale sociale delle Ferrovie dello Stato	360
3)	<i>Rimborso di prestiti</i>	9.753
	TOTALE RESIDUI FORMATISI NEL 2000	
	(AL NETTO RIMBORSO PRESTITI)	136.840
	RESIDUI DEGLI ANNI PRECEDENTI	109.892
	RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2000	246.732

Senato - Servizio del bilancio

Progetto di assestamento per il 2001

<i>Scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi</i> (miliardi di lire)		
RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2000	256.485	
RESIDUI PREVISTI NEL BILANCIO 2001	145.683	
SCOSTAMENTO	110.802	100,0%
	(al lordo dei rimborsi prestiti)	
Tesoro e bilancio	71.724	64,7%
Finanze	5.668	5,1%
Giustizia	453	0,4%
Esteri	122	0,1%
Pubblica istruzione	1.439	1,3%
Interno	14.180	12,8%
Lavori pubblici	3.864	3,5%
Trasporti e navigazione	4.500	4,1%
Poste	91	0,1%
Difesa	72	0,1%
Risorse Agricole	659	0,6%
Industria	438	0,4%
Lavoro	4.007	3,6%
Commercio estero	28	0,0%
Sanità	932	0,8%
Beni culturali	835	0,8%
Ambiente	990	0,9%
Università e ricerca	800	0,7%

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 93.000 mld (articolo 2, comma 3), aumentando notevolmente l'importo fissato con legge di bilancio (articolo 2, co. 4 l. 389 del 2000), che lo indicava in 32.750 mld.

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 sostanzialmente uguale al fabbisogno previsto senza tenere conto delle altre forme di copertura, realizzando in tal modo una sorta di margine di sicurezza.

Per il 2001 la legge di bilancio aveva fissato un limite massimo all'emissione netta sulla base del fabbisogno del settore statale previsto dalla Relazione previsionale e programmatica; il disegno di legge di assestamento propone il nuovo importo, che appare quasi raddoppiato rispetto al valore del fabbisogno indicato nella ultima *Relazione trimestrale di cassa* in 51.700 mld, a sua volta già superiore a quello previsto a settembre 2001. La gestione dei flussi di entrata e di spesa si presenta dunque non in linea con le previsioni: la forte accelerazione dell'andamento del fabbisogno è da ascrivere, secondo il Governo, alle esigenze di ristrutturazione del debito pubblico, **ma al riguardo sarebbero necessarie informazioni di maggior dettaglio.**