

XVI legislatura

**A.S. 2804:**

**"Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2011"**

Agosto 2011  
n. 51



servizio del bilancio  
del Senato

elementi di  
documentazione



## Servizio del Bilancio

Direttore ...

tel. ...

## Segreteria

tel. 5790

## Uffici

### **Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi**

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

*Ha collaborato la dott.ssa Claudia Sanna nell'ambito  
di uno stage di studio presso il Servizio Bilancio del  
Senato.*

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

# INDICE

<b>PREMESSA</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Il disegno di legge di assestamento: configurazione tecnico- giuridica</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Le previsioni assestate (competenza) per il 2011, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA</b> .....	<b>4</b>
<i>2.1 Variazioni delle entrate</i> .....	<i>8</i>
<b>3. Le previsioni assestate (cassa) per il 2011, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA</b> .....	<b>19</b>
<b>4. Residui passivi</b> .....	<b>22</b>
<i>4.1 Analisi economica dei residui di nuova formazione</i> .....	<i>24</i>
<i>4.2 Analisi dello scostamento tra residui presunti e residui accertati</i> .....	<i>25</i>
<i>4.3 Impatto dei residui passivi sul conto delle P.A.</i> .....	<i>30</i>
<b>5. Articolo 2</b> .....	<b>33</b>
<i>Comma 1, lettera a): importo massimo di emissione dei titoli pubblici</i> ...	<i>33</i>
<i>Comma 1, lettera b): fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa</i> .....	<i>33</i>
<i>Comma 1, lettera c)</i> .....	<i>34</i>



## PREMESSA

Il disegno di legge di assestamento per l'esercizio finanziario 2011 viene esaminato in prima lettura dal Senato della Repubblica dove, come è noto, prende avvio la sessione di bilancio per il triennio 2012-2014.

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 dello Stato sui quali si andranno ad inserire le successive manovre finanziarie.

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 2011 dovute ad atti amministrativi, le variazioni proposte direttamente con il testo in esame (per la competenza e per la cassa), nonché la situazione dei residui passivi di nuova formazione e lo scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi.

In particolare, le tavole nn. 1 e 6 riepilogano le variazioni al bilancio 2011, al netto delle regolazioni debitorie e contabili, 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. Le tavole 4 e 5 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 per il 2011 è il secondo che viene presentato in seguito all'approvazione della nuova legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009).

A norma del comma 1 dell'articolo 33 di tale legge, entro il mese di giugno di ciascun anno, il Ministro dell'economia e delle finanze presenta un disegno di legge ai fini dell'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre; sulla base del comma 3 del medesimo articolo 33, con il disegno di legge di assestamento possono essere proposte, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione, ivi comprese le spese predeterminate per legge (c.d. fattori legislativi), nel rispetto dei saldi di finanza pubblica. Resta comunque fermo il divieto di utilizzare stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti.

*Si ricorda che già l'articolo 60 del decreto-legge n. 112 del 2008 aveva introdotto in via sperimentale, per il solo esercizio 2009, rilevanti modifiche in materia di formazione del bilancio, che interessavano anche il disegno di legge di assestamento; il comma 5 del citato articolo 60 attribuiva infatti al disegno di legge di assestamento la possibilità di proporre rimodulazioni di spesa tra i programmi di ciascun ministero. Tali disposizioni sono state poi prorogate per il 2009 con il decreto-legge n. 78 del 2010.*

*Con riferimento alla configurazione giuridica dell'assestamento si rappresenta quanto sottolineato dalla Corte dei conti in merito alla "cruciale importanza (del)la problematica della natura dell'assestamento, che la riforma conferma come provvedimento corrispondente al bilancio di previsione, anche per quanto attiene alla flessibilità."<sup>1</sup>.*

*Rimangono, anche alla luce di precedenti provvedimenti di assestamento<sup>2</sup>, non del tutto consolidati i limiti della possibilità di determinare - mediante lo strumento dell'assestamento - correzioni dei saldi di bilancio (in senso restrittivo o espansivo), tenuto conto degli andamenti tendenziali determinatisi a metà esercizio. Se, infatti, non può mettersi in dubbio la necessità per l'assestamento di registrare*

---

<sup>1</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2009*, pag. 289.

<sup>2</sup> In particolare, si ricorda che il disegno di assestamento per il 2009 conteneva alcune variazioni di bilancio volte a determinare in concreto un'integrazione delle autorizzazioni di cassa - pari a circa 18 mld - finalizzata, in base alla relazione illustrativa, a smaltire buona parte dei crediti nei confronti delle Amministrazioni, utilizzando i residui passivi iscritti in bilancio. La peculiarità di tale operazione era legata al fatto di essere effettuata in presenza di una significativa contrazione delle entrate, a differenza di variazioni analoghe adottate nell'assestamento in precedenti esercizi a fronte di andamenti più favorevoli su altre voci del bilancio.

*variazioni negative (soprattutto sul versante delle entrate) per effetto di un deterioramento del quadro macroeconomico - e ciò anche in base al principio della veridicità - risulta più problematico delimitare il raggio di azione dell'assestamento sul piano delle misure discrezionali (soprattutto sul lato della spesa).*

In linea più generale, si ricorda che il disegno di legge in esame riflette la struttura del bilancio dello Stato organizzato in missioni e programmi adottata a partire dalla legge di bilancio per il 2009 e recepisce la nuova struttura del Governo, definita dal decreto-legge n. 85 del 2008 e poi modificata dalla legge n. 172 del 2009.

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

Per quanto riguarda le variazioni di spesa, la legge di assestamento presenta il medesimo limite che sussiste per il bilancio di previsione, cioè il rispetto della legislazione sostanziale vigente; pertanto, possono essere modificati in sede di assestamento gli stanziamenti di spesa direttamente determinati da norme vigenti solo nel quadro delle variazioni compensative previste ai sensi del richiamato articolo 33, comma 3, della legge n. 196 del 2009; 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 amministrativi<sup>3</sup> 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 pertanto che nel provvedimento in esame non sono comprese le misure introdotte dal decreto-legge recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, n. 98 del 6 luglio 2011, convertito dalla legge n. 111 del 15 luglio 2011.

## **2. Le previsioni assestate (competenza) per il 2011, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA**

I dati contenuti nel disegno di legge di assestamento per il 2011 evidenziano un miglioramento dei saldi di bilancio in termini di competenza, al netto delle regolazioni debitorie, contabili e dei rimborsi IVA, rispetto alle previsioni iniziali della legge di bilancio per il 2011.

Il saldo netto da finanziare passa infatti da 40.640 mln a 32.107 mln, con un miglioramento di 8.534 mln, pari a circa il 21% rispetto all'entità del medesimo aggregato indicata dalla legge di bilancio; detto importo deriva dalla somma algebrica tra un peggioramento di 1.350 mln dovuto a variazioni per atto amministrativo ed un miglioramento per 9.884 mln derivante dalle proposte dell'assestamento stesso.

Tali variazioni derivano in particolare dalla riduzione delle spese per rimborso prestiti, in misura di 16.254 mln, ivi compresi gli atti amministrativi; la relazione al disegno di legge in esame chiarisce che la proposta riduzione di 16 mld è riferita per 10 mld alle minori necessità di concambi tra i nuovi CCT eu e di vecchi CCT e per 6 mld è in relazione ad un uso inferiore, rispetto a quello previsto inizialmente, dello strumento delle "commercial papers".

---

<sup>3</sup> 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.



*Si ricorda in proposito che la graduale sostituzione dei CCT con i CCT eu indicizzati all'Euribor, i quali sono stati introdotti nel giugno del 2010 per favorire una maggiore diversificazione (rispetto ai CCT, caratterizzati da un mercato prevalentemente domestico) nei portafogli di operatori nazionali ed internazionali, può avvenire mediante operazioni di concambio. In considerazione dell'ingente entità della riduzione in esame, è utile acquisire ulteriori elementi informativi in merito all'andamento preventivato in sede di previsioni iniziali e a quello che suggerisce detto ridimensionamento cifrato in 10 mld.*

*Analogamente, in relazione alla riduzione di 6 mld conseguente all'uso più contenuto, rispetto a quello previsto, delle cambiali finanziarie, si sottolinea l'opportunità di acquisire maggiori dettagli sull'utilizzazione di tale strumento finanziario. In proposito, si ricorda che le Linee guida della gestione del debito pubblico 2011 elaborate dal Ministero dell'economia e delle finanze specificavano che il Tesoro avrebbe continuato, anche nel 2011, ad avvalersi dello strumento in esame, anche in valute differenti dall'euro, per conseguire la massima flessibilità in termini di quantità e scadenze e favorire la diversificazione degli investitori operanti sugli strumenti a breve e brevissimo termine offerti dal Tesoro stesso<sup>4</sup>.*

Per quanto riguarda il ricorso al mercato, si rileva un miglioramento pari a 24.445 mln, pari ad una percentuale del 9,33 per cento rispetto alle previsioni iniziali.

Si registra una significativa riduzione degli interessi, per un importo di 6.141 mln; la relazione al disegno di legge in esame evidenzia che la diminuzione della spesa per interessi sui titoli del debito pubblico afferisce per 5,4 mld ad una previsione più aggiornata della dinamica degli interessi. Si tratta di 2 mld per i BTP, 2,5 mld per i BOT e 900 mln per CCT e CTZ.

*Si rileva che le variazioni previste dal disegno di legge in esame in relazione alle previsioni dell'andamento degli interessi del debito pubblico determinano una riduzione complessiva della spesa per interessi pari al 7,29 per cento rispetto a quanto indicato dalla legge di bilancio.*

*Il Documento di economia e finanza 2011 presentato alle Camere lo scorso aprile rivedeva al ribasso le previsioni di spesa per*

---

<sup>4</sup> Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze, Linee Guida della Gestione del Debito Pubblico 2011, pag. 6.

*interessi delle Amministrazioni pubbliche riguardanti il 2010 rispetto al medesime previsioni indicate nella Decisione di finanza pubblica 2011-2014 presentata il 30 settembre 2010, quale riflesso di un livello di fabbisogno per il 2010 inferiore a quello stimato in sede di previsione.*

*Esso prevedeva tuttavia, nello stesso tempo, un aumento della spesa per interessi delle Amministrazioni pubbliche per ciascun anno del triennio 2011-2014 rispetto all'anno precedente.*

*Appare utile un chiarimento volto ad esplicitare il raccordo tra i dati citati, per comprendere se siano o meno intervenuti ulteriori elementi significativi in relazione a tale andamento; ciò tenendo conto che il dato del DEF riguarda l'intera P.A., mentre l'assestamento si riferisce unicamente al bilancio dello Stato. Viene inoltre utilizzato un diverso criterio di contabilizzazione degli oneri per interessi ai fini del SEC 95 e, rispettivamente, nella contabilità finanziaria; la spesa per interessi viene registrata infatti sul SNF e sul fabbisogno in termini netti e di cassa, cioè al momento della effettiva corresponsione al beneficiario degli interessi, mentre viene imputata al conto economico delle P.A. sulla base del criterio di competenza economica<sup>5</sup>.*

Risultano inoltre ridotte, nella misura di 600 mln, le spese da versare per il finanziamento del bilancio dell'Unione Europea, in relazione ad un previsto conguaglio positivo a favore dell'Italia reso possibile da eccedenze del bilancio comunitario riferite all'esercizio 2010.

Vi sono, al contrario, proposte in aumento per le spese riguardanti i trasferimenti alle Regioni, per 3.447 mln; si tratta, in particolare, di 2.909 mln a favore delle Province autonome di Trento e Bolzano per soddisfare le esigenze minime di tali province, in attesa del provvedimento in materia di riscossione diretta, di cui all'articolo 2, comma 108, della legge finanziaria per il 2010.

*Si ricorda che la disposizione citata prevede che le quote dei proventi erariali spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige e alle province di Trento e Bolzano, a decorrere dal 1° gennaio 2011 sono riversate dalla struttura di gestione appositamente incaricata di*

---

<sup>5</sup> Cfr. Doc. XXVII, n. 9, "Relazione sulle metodologie per la valutazione degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle Pubbliche Amministrazioni", pagg. 26 e 27, in cui si chiarisce, tra l'altro, che "tale diverso criterio può portare anche a differenze sensibili con i dati di cassa e con i valori iscritti per competenza nel bilancio dello Stato, soprattutto con riferimento agli interessi sui buoni postali fruttiferi pluriennali, per i quali, ai fini dell'indebitamento netto, viene calcolata la quota maturata nell'anno di riferimento, anche se non effettivamente corrisposta".

*attribuire agli enti destinatari le somme loro spettanti<sup>6</sup> (per i tributi oggetto di versamento unificato e di compensazione) e dai soggetti a cui affluiscono (per gli altri tributi) direttamente alla regione e alle province autonome sull'apposito conto infruttifero presso la tesoreria provinciale dello Stato, nei modi e nei tempi da definire con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. Si rileva inoltre che il 5 luglio u.s. la Regione interessata ha espresso l'intesa in ordine allo schema di decreto ministeriale sull'argomento e che, conseguentemente, i riversamenti diretti alla tesoreria provinciale dello Stato verranno effettuati a decorrere dal 1° settembre 2011 e verranno riconosciuti i conguagli con riferimento al periodo dal 1° gennaio 2011 al 31 agosto 2011.*

*In merito appare opportuna una spiegazione per comprendere in quale misura gli stanziamenti indicati si configurino nei termini di una anticipazione finanziaria - in attesa dell'entrata in vigore della nuova disciplina della riscossione dei tributi di spettanza dei citati enti a statuto speciale - alla quale potrebbe successivamente seguire un conguaglio.*

Con riferimento alla spesa in conto capitale, si rileva che l'assestamento dispone un incremento di 744 mln, in larga misura riconducibile, secondo quanto spiega la relazione illustrativa del ddl, ai contributi in conto impianti da corrispondere all'Anas Spa in relazione a residui perenti dell'esercizio 2003.

*Sarebbero utili maggiori approfondimenti sulla spiegazione recata dalla relazione in merito al fatto che la variazione effettuata originerebbe da un ammontare di residui di provenienza 2003 caduti in perenzione, per i quali non è possibile procedere alla reiscrizione a valere sullo specifico fondo Residui perenti per carenza di disponibilità del medesimo; non è chiaro infatti perché non si sia proceduto a rimpinguare il suddetto fondo per lo stesso importo invece che prevedere uno stanziamento aggiuntivo sulla voce di spesa interessata. L'iscrizione di un nuovo stanziamento prefigura peraltro la possibilità di un impatto della nuova spesa sul conto economico della P.A., impatto che invece teoricamente potrebbe risultare escluso nel caso di pagamento di residui<sup>7</sup>.*

---

<sup>6</sup> In base all'articolo 22 del decreto legislativo n. 241 del 1997.

<sup>7</sup> Si ricorda che il decreto-legge n. 70 del 2011 è intervenuto sulla materia delle somme assegnate all'ANAS, stabilendo che i finanziamenti in conto capitale autorizzati in favore di Anas Spa, a decorrere dal bilancio relativo all'esercizio 2010, possono essere contabilizzati in bilancio quali contributi in conto impianti. Cfr. articolo 4, comma 19.

Per quanto riguarda le **variazioni per atto amministrativo a carattere compensativo**, si riscontrano importi rilevanti soprattutto con riferimento ai prelevamenti dai fondi di riserva e altri fondi e al FAS.

Per quanto riguarda la prima voce, l'assestamento registra prelievi nella misura di 1.924 mln per competenza e 9.245 per cassa; di questi ultimi, 7.235 attengono al fondo per le autorizzazioni di cassa.

*In merito, si rileva che sarebbe opportuno disporre del dettaglio delle voci in relazione alle quali sono stati effettuati i citati prelevamenti.*

*Dal punto di vista metodologico si osserva inoltre che un così rilevante utilizzo del fondo in questione sembrerebbe evidenziare una difficoltà nel dimensionamento delle dotazioni di cassa nel bilancio previsionale, il che merita una riflessione soprattutto nell'ottica del potenziamento della funzione del bilancio di cassa, come previsto dalla delega di cui all'articolo 42 della legge n. 196 del 2009, modificata dalla legge n. 39 del 2011.*

Con riferimento al FAS, si tratta di variazioni compensative per 669 mln in termini di competenza e per 301 mln in termini di cassa.

*Al riguardo, si sottolinea preliminarmente l'esigenza di acquisire una ricostruzione puntuale degli utilizzi a valere sul FAS nel corso dell'esercizio finanziario, dato che l'analisi dei dati di consuntivo relativi ai precedenti esercizi finanziari (a partire dall'istituzione del citato Fondo) evidenzia che su tale capitolo di bilancio non vengono effettuati pagamenti ma sono disposte variazioni in corso d'anno con decreti ministeriali non pubblicati nella G.U., che presumibilmente trasferiscono le risorse in questione sulle specifiche voci di spesa finanziate attraverso il FAS.*

## **2.1 Variazioni delle entrate**

Le entrate finali - per effetto delle variazioni per atti amministrativi e delle variazioni proposte con il presente provvedimento - aumentano, in termini di competenza, di 8.618 mln rispetto alle previsioni iniziali. La variazione positiva riconducibile al presente provvedimento è pari a 7.689 mln (derivante da maggiori

entrate tributarie per 7.588 mln e da un aumento delle entrate extratributarie, pari a 101 mln), mentre l'incremento positivo associato alle variazioni per atti amministrativi è pari a complessivi 929 mln (da imputarsi a maggiori entrate tributarie per 79 mln e a maggiori entrate extra-tributarie per 850 mln).

*Si ricorda che il ddl di assestamento aggiorna le previsioni iniziali del bilancio anche sulla base della revisione delle previsioni macroeconomiche per il 2011. Il bilancio iniziale, infatti, è basato sul quadro macroeconomico incorporato nel Documento di economia e finanza per gli anni 2011-2013 di settembre 2010, mentre l'assestamento incorpora le più recenti previsioni contenute nella Decisione di economia e finanza 2011, di aprile 2011.*

*La tabella che segue riporta le stime delle principali variabili macroeconomiche, come indicate nei documenti del Governo di settembre 2010 e aprile 2011, con le relative differenze. Si può notare come, rispetto alle precedenti stime per il 2011, sono rivisti al ribasso il tasso di crescita del PIL (-0.2 per cento) e il tasso di occupazione (-0.2 per cento). Al rialzo risultano il tasso di crescita delle importazioni (+1,1 per cento) e la spesa delle famiglie residenti (+0,3 per cento).*

*A tale riguardo, si ricorda come l'andamento del gettito IRE sia, in generale, correlato positivamente con l'andamento dell'occupazione e del PIL, mentre il gettito IRES tende a seguire l'andamento del PIL. Il gettito IVA, infine, è legato alla dinamica dei consumi e delle spese delle famiglie, nonché all'andamento delle importazioni.*

	<b>Dfp 2011</b>	<b>Def 2011</b>	<b>Diff</b>
	Settembre 2010	Aprile 2011	
<b>Pil</b>	1,3	1,1	-0,2
<b>Importazioni</b>	3,4	4,5	1,1
<b>Occupazione</b>	0,7	0,5	-0,2
<b>Spesa delle famiglie residenti</b>	0,8	1,1	0,3

La variazione delle entrate tributarie riguarda sia le imposte dirette sia quelle indirette. In particolare si registra una riduzione dell'IRE per 1.592 mln e un aumento dell'IRES per 3.727 mln.

*Con riferimento alla variazione dell'IRE si evidenzia l'avvenuta introduzione a decorrere dal 2011, in base all'articolo 3 del D.lgs. n. 23 del 2011, della facoltà di applicare una cedolare secca sul canone di locazione annuo sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone*

*fisiche e delle relative addizionali, di cui si argomenta più estesamente nella successiva trattazione riguardante le imposte sostitutive.*

Diminuiscono inoltre le entrate derivanti dall'imposta sostitutiva e dalle ritenute di acconto sugli utili delle persone giuridiche nella misura, rispettivamente, di 1.751 mln e 173 mln. Per quanto riguarda l'IVA, invece, si evidenzia un incremento di 5.162 mln.

*Tale importo sembra rappresentare la variazione al netto delle restituzioni e rimborsi, in quanto lo stato di previsione dell'entrata allegato al medesimo provvedimento in esame registra, al capitolo 1203, riguardante l'IVA, un incremento pari a 3.162 mln (946 dei quali attengono agli scambi interni e 2.216 alle importazioni) ed il capitolo 3814 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze indica una diminuzione di 2.000 mln in relazione alle restituzioni e rimborsi dell'IVA effettuati dai concessionari.*

Si riscontrano inoltre incrementi delle imposte sostitutive previste dall'articolo 3 della legge n. 662 del 1996 (+264 mln), dell'imposta ipotecaria (+95 mln), dell'imposta sulle successioni (+24 mln) e del provento del lotto (+587 mln). Si registrano poi riduzioni per altre imposte sostitutive sui tributi diretti (-424 mln), per l'imposta di registro (-68 mln), per il bollo (-510 mln), per l'accisa sui prodotti energetici (-888 mln), per l'accisa sul gas naturale (-173 mln) e per i proventi dalle attività di gioco (-222 mln).

*Dall'analisi dei capitoli di bilancio relativi all'IRE e all'IRES si desume che l'effetto netto decrementativo associato alla prima imposta deriva da variazioni di segno opposto: in particolare registrano una marcata flessione le ritenute sui dipendenti pubblici (circa 1,1 mld), le ritenute sui dipendenti privati (circa 1,4 mld) e i versamenti ai concessionari a titolo d'imposta (circa 1,4 mld), mentre segnano un forte incremento gli acconti versati mediante delega bancaria ai concessionari (circa 2,6 mld). Le variazioni dell'IRES, invece, sono principalmente riconducibili alle entrate derivanti dall'ordinaria attività di gestione (capitolo 1024, artt. 2 e 8) e non a quelle derivanti dall'attività di accertamento e controllo (capitolo 1024, artt. 1, 10 e 11).*

La relazione illustrativa del provvedimento indica come voci di maggior gettito anche quelle relative alla imposta sostitutiva delle imposte ipotecarie e catastale sui contratti di locazione immobiliare

(in misura di 1.087 mln) e alla cedolare secca sui contratti di locazione (in misura di 2.751 mln).

*Per quanto riguarda la seconda imposta citata, si rileva che in realtà si tratta non di variazioni a un precedente stanziamento di entrata, ma di registrare in bilancio le previsioni di entrata relative a un nuovo regime opzionale di imposta.*

*Si rammenta che a decorrere dal 2011, in base all'articolo 3 del D.lgs. n. 23 del 2011, è prevista la facoltà di applicare una cedolare secca sul canone di locazione annuo sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonché dell'imposta di registro e di bollo sul contratto di locazione. Si ricorda che la RT associata alla disposizione in esame quantificava il gettito della cedolare per il 2011 in 2.715 mln (pari all'85 per cento dell'importo del gettito di competenza, cifrato in 3.194 mln) nonché un minor gettito in termini di IRE pari a 2.412 mln (corrispondenti al 75 per cento del gettito di competenza pari a 3.216 mln).*

*Si osserva che l'importo indicato sembra corrispondere alla semplice trasposizione di quanto previsto ex ante dalla citata RT, la quale scontava taluni elementi di incertezza, legati in particolare all'opzionalità del nuovo regime introdotto<sup>8</sup>. Si rileva che ad oggi dovrebbero essere almeno in parte disponibili, per l'amministrazione finanziaria, i dati contenuti nelle dichiarazioni dei redditi rispetto alla scelta dei contribuenti in materia, circostanza che potrebbe consentire almeno una prima stima del gettito effettivo da cedolare.*

*Va chiarito altresì se la riduzione dell'IRE sopra indicata incorpori l'attesa riduzione di gettito derivante appunto dall'introduzione della cedolare secca.*

*Per quanto riguarda invece l'imposta sostitutiva delle imposte ipotecarie e catastale sui contratti di locazione immobiliare, si ricorda che essa è stata introdotta (per tutti i contratti di leasing immobiliare in essere al 1° gennaio 2011) dall'articolo 1, comma 16, della legge di stabilità per il 2011, che determina l'obbligo per le parti di versarla in unica soluzione entro il 31 marzo 2011. La relativa RT associava alla disposizione un maggior gettito per il 2011 pari a 175 mln. La variazione proposta con l'assestamento (+ 1.087 mln) farebbe emergere pertanto una rilevantissima sottostima del gettito della nuova imposta in sede di quantificazione ex-ante. E' pertanto*

---

<sup>8</sup> Cfr. Nota di lettura n. 92/3, pagg. 19-23.

*opportuno un chiarimento del Governo circa le determinanti dell'indicato andamento del gettito dell'imposta in questione.*

*Si ricorda in ogni caso che, anche per l'esercizio finanziario 2011, l'aggiornamento puntuale del gettito non risulta possibile al momento della presentazione alle Camere del disegno di legge di assestamento, a causa della mancanza dei dati completi concernenti l'autoliquidazione delle imposte sui redditi.*

Con riferimento alle entrate extra-tributarie, la relazione illustrativa afferma che l'aumento proposto con il presente provvedimento (101 mln) deriva principalmente dalla variazione delle somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del Tesoro (- 600 mln), dalla partecipazione agli utili di gestione dell'istituto di emissione (+452 mln) e dall'avanzo di gestione dell'Amministrazione dei monopoli di Stato (+314 mln)".

*In proposito, dalle specifiche variazioni introdotte al capitolo 3240<sup>9</sup> dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze allegato al provvedimento in esame si evince che è stata apportata una diminuzione di 600 mln, derivanti da un aumento di 300 mln delle somme dovute per la remunerazione del conto "Disponibilità del Tesoro per il servizio di tesoreria" istituito presso la Banca d'Italia<sup>10</sup> e da una riduzione di 900 mln in relazione alle somme derivanti dalla gestione del debito pubblico<sup>11</sup>.*

---

<sup>9</sup> Somme dovute dalla Banca d'Italia a titolo di eccedenza del rendimento di tutte le attività nei confronti del Tesoro e a titolo di remunerazione del saldo relativo al conto "Disponibilità del tesoro per il servizio di tesoreria", nonché introiti relativi ad eventuali interventi sulla gestione del debito.

<sup>10</sup> Articolo 2 del capitolo 3240.

<sup>11</sup> Articolo 3 del capitolo 3240.



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. 18 della legge n. 196 del 2009), che ha carattere non compensativo;
- d) dai prelevamenti dai **fondi di riserva** per spese obbligatorie ed impreviste e per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (art. 29 della legge n. 196 del 2009) (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. 33, ultimo comma, della legge n. 196), (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. 2, comma 2, del D.P.R. n. 469 del 1999);
- 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 (art. 2, comma 1, del D.P.R. n. 469 del 1999) ;
- l) dal **ricorso ai mercati esteri** per il finanziamento di interventi secondo apposita previsione legislativa.

Tavola 1

Senato - Servizio del Bilancio

<b>RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2011</b>						
<i>(al netto delle regolazioni contabili e debitorie e rimborsi IVA)</i>						
<i>(milioni di euro)</i>						
<b>COMPETENZA</b>	<b>PREVISIONI INIZIALI</b>	<i>atti amministrativi</i>	<i>proposte assestamento</i>	<b>PREVISIONI ASSESTATE</b>	<b>Var. assolute tra previsioni asestate e previsioni iniziali</b>	<b>Var. % tra previsioni asestate e previsioni iniziali</b>
	<b>a</b>	<b>b</b>	<b>c</b>	<b>d = a+b+c</b>	<b>e = d-a</b>	<b>f = (d-a)/a%</b>
<b>ENTRATE</b>						
<b>entrate finali:</b>	<b>450.203</b>	<b>929</b>	<b>7.690</b>	<b>458.822</b>	<b>8.619</b>	<b>1,91%</b>
entrate tributarie (titolo I)	414.386	79	7.588	422.053	7.667	1,85%
entrate extra-tributarie (titolo II)	34.740	850	102	35.692	952	2,74%
alienazione ed ammort. di beni patr. e riscossione di crediti (titolo III)	1.077	0	0	1.077	0	0,00%
<b>SPESE</b>						
<b>spese finali:</b>	<b>490.843</b>	<b>2.279</b>	<b>-2.194</b>	<b>490.928</b>	<b>85</b>	<b>0,02%</b>
spese correnti al netto interessi (titolo I)	364.509	858	3.203	368.570	4.061	1,11%
interessi (titolo I)	84.243	0	-6.141	78.102	-6.141	-7,29%
spese conto capitale (titolo II)	42.091	1.421	744	44.256	2.165	5,14%
<b>spese per rimborso prestiti (titolo III)</b>	<b>209.985</b>	<b>0</b>	<b>-16.254</b>	<b>193.731</b>	<b>-16.254</b>	<b>-7,74%</b>
<b>Spese complessive</b>	<b>700.828</b>	<b>2.279</b>	<b>-18.448</b>	<b>684.659</b>	<b>-16.169</b>	<b>-2,31%</b>
<b>SNF (spese finali-entrate finali)</b>	<b>40.640</b>	<b>1.350</b>	<b>-9.884</b>	<b>32.106</b>	<b>-8.534</b>	<b>-21,00%</b>
<b>Risparmio pubblico</b>	<b>374</b>	<b>71</b>	<b>10.628</b>	<b>11.073</b>	<b>10.699</b>	<b>2860,70%</b>
<b>Avanzo primario</b>	<b>43.603</b>	<b>-1.350</b>	<b>3.743</b>	<b>45.996</b>	<b>2.393</b>	<b>5,49%</b>
<b>Ricorso al mercato</b>	<b>-261.931</b>	<b>-1.350</b>	<b>25.795</b>	<b>-237.486</b>	<b>24.445</b>	<b>-9,33%</b>

N.B. Le differenze rispetto ai corrispondenti importi dell'A.S. 2804 sono dovute agli arrotondamenti.

## Tavola 2

### Senato - Servizio del bilancio

<b>Variazioni intervenute per atto amministrativo a carattere compensativo al lordo delle regolazioni contabili e debitorie</b>		
<i>(milioni di euro)</i>		
	<i>comp.</i>	<i>cassa</i>
<b>1) Riassegnazioni alla spesa di somme versate all'entrata</b>	<b>1.237</b>	<b>1.237</b>
<b>2) Copertura provvedimenti legislativi:</b>	<b>671</b>	<b>370</b>
<b>a) Fondi globali 2011</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<i>di cui:</i>		
Parte corrente	1	1
Parte capitale	1	1
<b>b) Riduzioni autorizzazioni di spesa 2011</b>	<b>0</b>	<b>67</b>
<b>c) Fondo aree sottoutilizzate (FAS)</b>	<b>669</b>	<b>301</b>
<b>3) Prelevamenti dai fondi di riserva e da altri fondi</b>	<b>1.924</b>	<b>9.245</b>
<i>di cui:</i>		
Fondo spese obbligatorie	207	207
Fondo spese impreviste	91	91
Iscrizione residui perenti in conto capitale	328	328
Iscrizione residui perenti di parte corrente	234	234
Autorizzazioni di cassa	0	7.235
Attuazione ordinamento regioni a statuto speciale	0	0
Fondo contratti	716	802
Fondo missioni di pace	345	345
Altri fondi da ripartire	3	3

<b>Variazioni intervenute per atto amministrativo a carattere non compensativo al lordo di regolazioni contabili e rimborso passività finanziarie</b>		
<i>(milioni di euro)</i>		
	<i>Comp.</i>	<i>Cassa</i>
<b>1) Utilizzo fondi globali 2010</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>2) Riassegnazioni alla spesa di somme affluite in entrata nel 2010 (ultimo bimestre)</b>	<b>170</b>	<b>170</b>
<b>3) Trasporto titoli di pagamento rimasti insoluti nel 2010</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>4) Altri</b>	<b>1.180</b>	<b>880</b>
<b>5) Rimborso passività finanziarie</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Totale effetti su S.N.F.</b>	<b>1.350</b>	<b>1.050</b>

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre dell'A.S. 2804 sono dovute agli arrotondamenti.

### Tavola 3

Senato - Servizio del bilancio

<b>Variazioni delle spese proposte con il disegno di legge di assestamento per il 2011</b>	
<i>(al netto delle regolazioni contabili e debitorie)</i>	
<i>(milioni di euro)</i>	
	<b>competenza</b>
<b><i>Spese finali</i></b>	<b>-2.194</b>
<b>a) Spese correnti</b>	<b>-2.937</b>
Redditi da lavoro dipendente	-136
IRAP	5
Consumi intermedi	383
Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche	4.034
<i>di cui:</i>	
ad Amministrazioni centrali	341
a Regioni	3.447
a Comuni	183
altre amministrazioni locali	3
ad Enti di previdenza ed assistenza sociale	60
<b>Trasferimenti correnti a estero</b>	<b>27</b>
<b>Trasferimenti a famiglie e ISP</b>	<b>213</b>
<b>Trasferimenti a imprese</b>	<b>17</b>
<b>Risorse proprie CEE</b>	<b>-600</b>
<b>Interessi passivi e redditi da capitale</b>	<b>-6.141</b>
<b>Poste correttive e compensative delle entrate</b>	<b>-748</b>
<b>Ammortamenti</b>	<b>0</b>
<b>Altre spese correnti</b>	<b>9</b>
<b>b) Spese in conto capitale</b>	<b>743</b>
<b>Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni</b>	<b>37</b>
<b>Contributi in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche</b>	<b>566</b>
Amministrazioni centrali	595
Regioni	-28
Comuni	-1
Enti previdenziali e di assistenza sociale	0
<b>Contributi in conto capitale a imprese</b>	<b>144</b>
<b>Contributi in conto capitale a famiglie, ISP ed estero</b>	<b>0</b>
<b>Contributi agli investimenti ad estero</b>	<b>-4</b>
<b>Acquisizione attività finanziarie</b>	<b>0</b>

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre dell'A.S. 2804 sono dovute agli arrotondamenti.

## Tavola 4

Senato - Servizio del Bilancio

<i>Effetti delle variazioni sul saldo netto da finanziare al netto di regolazioni debitorie e contabili e rimborsi IVA</i>		
<i>(valori in milioni di euro)</i>		
	<b>Competenza</b>	<b>Cassa</b>
<i>Previsioni iniziali</i>	40.640	89.238
<i>Previsioni assestate</i>	32.107	91.925
<i>Differenza tra previsioni assestate e previsioni iniziali</i>	<b>-8.533</b>	<b>2.687</b>
<b><i>A. Variazioni per atto amministrativo</i></b>	<b>1.350</b>	<b>1.050</b>
1. slittamenti di copertura 2010	0	0
2. riassegnazione alla spesa di maggiori entrate 2010	170	170
3. altre spese	1.180	880
<b><i>B. Variazioni proposte con l'assestamento</i></b>	<b>-9.883</b>	<b>1.636</b>
4. variazioni entrate tributarie	7.588	7.588
5. variazioni entrate extra-tributarie	102	131
6. variazioni spese correnti	2.937	-6.980
7. variazioni spese in conto capitale	-744	-2.375
<b>C= A+B Effetto variazioni complessive</b>	<b>-8.533</b>	<b>2.686</b>

N.B. Il segno + indica un peggioramento del SNF, il segno - indica un miglioramento.

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 2804 sono dovute agli arrotondamenti.

## Tavola 5

Senato - Servizio del Bilancio

<b><i>Effetti delle variazioni sull'avanzo primario al netto di regolazioni debitorie e contabili e rimborsi IVA</i></b>		
<i>(valori in milioni di euro)</i>		
	<b>Competenza</b>	<b>Cassa</b>
<b><i>Previsioni iniziali</i></b>	<b>43.603</b>	<b>-4.995</b>
<b><i>Previsioni assestate</i></b>	<b>45.995</b>	<b>-13.563</b>
<b><i>Differenza tra previsioni assestate e previsioni iniziali</i></b>	<b>2.392</b>	<b>-8.568</b>
<b><i>A. Variazioni per atto amministrativo</i></b>	<b>1.350</b>	<b>1.043</b>
1. slittamenti di copertura 2010	0	0
2. riassegnazione alla spesa di maggiori entrate 2010	170	170
3. variazioni altre spese	1.180	873
<b><i>B. Variazioni proposte con l'assestamento</i></b>	<b>3.743</b>	<b>-7.524</b>
4. variazioni entrate tributarie	7.588	7.588
5. variazioni entrate extra-tributarie	102	131
6. variazioni spese correnti	3.203	12.868
7. variazioni spese in conto capitale	744	2.375
<b><i>C= A+B Effetto delle variazioni complessive</i></b>	<b>2.393</b>	<b>-8.567</b>

N.B. Il segno + indica un miglioramento dell'avanzo primario, il segno - un peggioramento.

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 2804 sono dovute agli arrotondamenti.

### **3. Le previsioni assestate (cassa) per il 2011, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA**

In termini di cassa le previsioni assestate comportano un peggioramento dei saldi. Le variazioni per atti amministrativi hanno incrementato la spesa di 1.979 mln, mentre le proposte dell'assestamento incrementano le autorizzazioni delle spese finali per 9.355 mln; le spese finali aumentano quindi di 11.334 mln. Per quanto riguarda le entrate, esse aumentano in misura di 8.648 mln (di cui 929 per atti amministrativi e 7.719 in relazione al provvedimento in esame. Nel complesso l'aumento del saldo netto da finanziare, al netto delle regolazioni debitorie, contabili e dei rimborsi IVA, è quindi pari a 2.689 mln.

*Si evidenziano gli effetti sensibilmente divergenti che il ddl in esame produce sul saldo di cassa rispetto a quanto si registra sul versante della competenza, che presenta invece un miglioramento del saldo netto da finanziare pari a 8.534 mln.*

*Nello specifico, la differenza è riconducibile al lato della spesa, nel quale si registra un incremento delle dotazioni di cassa per 11.334 mln, laddove in termini di competenza la variazione delle corrispondenti voci risulta nell'aggregato trascurabile (85 mln).*

*L'aumento delle dotazioni di cassa deriva da incrementi per 9.385 mln della spesa primaria corrente (a fronte di 4.061 mln per la competenza) e per 7.830 mln delle spese in conto capitale (a fronte di 2.165 mln di competenza), solo in parte controbilanciati dalla diminuzione della spesa per interessi di -5.888 mln (a fronte di -6.141 mln di competenza).*

I trasferimenti correnti alle Amministrazioni pubbliche rappresentano una voce in relazione alla quale le variazioni sono sensibilmente più elevate in termini di cassa che di competenza: si tratta infatti di un aumento di 10.334 mln a fronte di 4.033 mln. La relazione illustrativa evidenzia che 5.120 mln sono in relazione ai trasferimenti agli enti di previdenza e assistenza.

*In relazione a tale voce di spesa, sarebbe opportuno un chiarimento in merito alle determinanti di tale consistente incremento delle dotazioni di cassa, cifrato in 5.120 mln; tale importo risulta infatti considerevole sia in valore assoluto che come percentuale (oltre*

*il 5 per cento) rispetto alle previsioni contenute nella legge di bilancio per il 2011.*

*Altre voci molto rilevanti nel comparto della spesa corrente riguardano la posta residuale Altre uscite correnti (+2.056 mln), sul cui dettaglio occorre acquisire chiarimenti.*

*Per quanto riguarda invece la spesa in conto capitale, gli incrementi più consistenti delle dotazioni di cassa (in valore assoluto e nel confronto con le corrispondenti variazioni in termini di competenza) riguardano i Contributi alle imprese (+1.218 mln).*



Tavola 6

Senato - Servizio del Bilancio

<b>RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2011</b>						
<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= d-a	f= (d-a)/a%
<b>CASSA</b>	<b>PREVISIONI INIZIALI</b>	<i>atti amministrativi</i>	<i>proposte assestamento</i>	<b>PREVISIONI ASSESTATE</b>	<b>Var. assolute tra previsioni assestate e previsioni iniziali</b>	<b>Var. % tra previsioni assestate e previsioni iniziali</b>
<b>ENTRATE</b>						
<b>entrate finali:</b>	<b>411.279</b>	<b>929</b>	<b>7.719</b>	<b>419.927</b>	<b>8.648</b>	<b>2,10%</b>
entrate tributarie (titolo I)	386.078	79	7.588	393.745	7.667	1,99%
entrate extra-tributarie (titolo II)	24.123	850	131	25.104	981	4,07%
alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti (titolo III)	1.078	0	0	1.078	0	0,00%
<b>SPESE</b>						
<b>spese finali:</b>	<b>500.516</b>	<b>1.979</b>	<b>9.355</b>	<b>511.850</b>	<b>11.334</b>	<b>2,26%</b>
spese correnti netto interessi (titolo I)	374.670	-3.483	12.868	384.055	9.385	2,50%
interessi (titolo I)	84.243	7	-5.888	78.362	-5.881	-6,98%
spese in conto capitale (titolo II)	41.603	5.455	2.375	49.433	7.830	18,82%
<b>spese per rimborso prestiti (titolo III)</b>	<b>209.985</b>	<b>0</b>	<b>-16.254</b>	<b>193.731</b>	<b>-16.254</b>	<b>-7,74%</b>
<i>Spese complessive</i>	<b>710.501</b>	<b>1.979</b>	<b>-6.899</b>	<b>705.581</b>	<b>-4.920</b>	<b>-0,69%</b>
<b>SNF (spese finali - entrate finali)</b>	<b>89.237</b>	<b>1.050</b>	<b>1.636</b>	<b>91.923</b>	<b>2.686</b>	<b>3,01%</b>
<b>Risparmio pubblico</b>	<b>-48.712</b>	<b>4.405</b>	<b>739</b>	<b>-43.568</b>	<b>5.144</b>	<b>-10,56%</b>
<b>Avanzo primario</b>	<b>-4.994</b>	<b>-1.043</b>	<b>-7.524</b>	<b>-13.561</b>	<b>-8.567</b>	<b>171,55%</b>
<b>Ricorso al mercato</b>	<b>-310.529</b>	<b>-1.050</b>	<b>14.275</b>	<b>-297.304</b>	<b>13.225</b>	<b>-4,26%</b>

N.B. Le differenze rispetto ai corrispondenti importi dell'A.S. 2804 sono dovute agli arrotondamenti.

#### 4. Residui passivi

Al 31 dicembre 2010 i residui passivi accertati per le spese finali di bilancio statale, al netto di quelli relativi al rimborso dei prestiti (pari a 74 mln), ammontano a 108.203 mln, dei quali 66.686 mln derivano dalla gestione di competenza dell'esercizio finanziario 2010.

A fronte di un dato complessivo dei residui 2009 pari a 95.926 mln per le spese finali, l'aumento (+12.277 mln) è imputabile esclusivamente alla parte corrente, che registra un incremento da 50.059 mln a 65.621 mln. I residui in conto capitale scendono invece da 45.867 mln a 42.582 mln.

Nell'ambito dell'incremento di 15.562 mln dei residui correnti, le voci più significative sono costituite dai trasferimenti agli enti previdenziali, che aumentano di 9.148 mln e da quelli alle Regioni, che aumentano di 8.079 mln.

*La relazione illustrativa segnala che, nell'ambito di tale ultimo importo, 6.961 mln riguardano le erogazioni alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA derivante dall'accantonamento della quota premiale del finanziamento del Servizio sanitario nazionale. In merito, si segnala che la formazione di tale ingente massa di residui sembrerebbe poter essere connessa con l'emergere di ritardi di pagamento delle Aziende sanitarie locali verso i propri fornitori.*

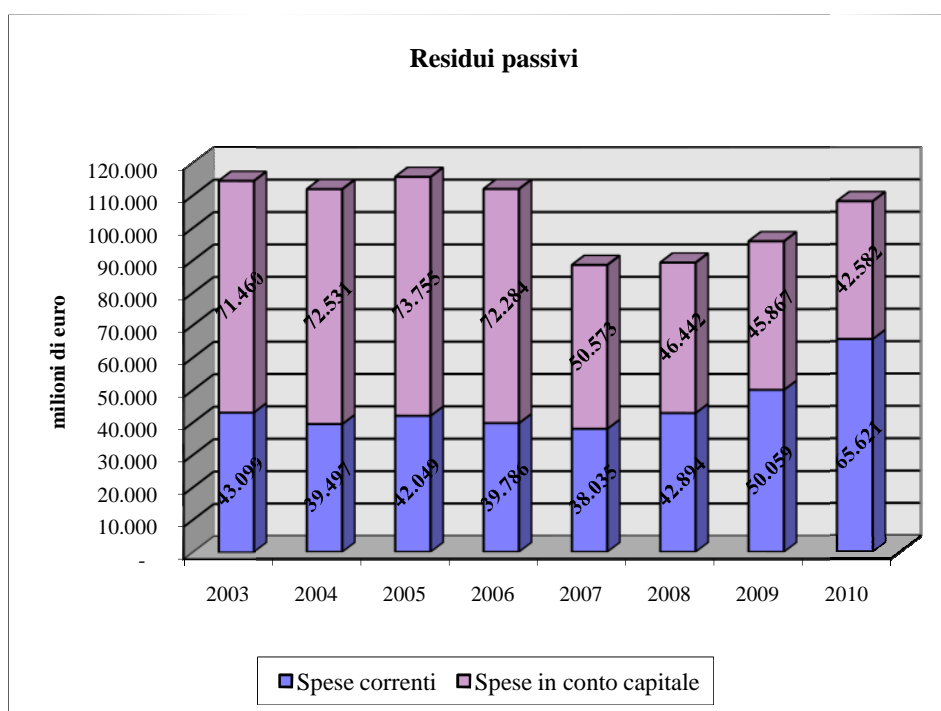
I residui in conto capitale, invece, come detto sopra registrano una contrazione, derivante in particolare dal pagamento di rimborsi di imposte ultradecennali e dall'anticipazione corrisposta alle regioni in attuazione dei piani di rientro in materia sanitaria ai fini del ripiano dei debiti contratti.

Inoltre appare di dimensioni significative l'incremento della consistenza dei residui correnti riguardanti il Ministero della difesa nelle categorie dei redditi per 1.229 mln e consumi intermedi per 1.571 mln; la formazione di tali residui, secondo quanto indicato dalla relazione illustrativa, è legata alla circostanza che solo alla fine del 2010 è stato siglato il contratto del personale delle forze armate e che

le somme relative alle missioni di pace sono state definite con i decreti di fine anno e di conseguenza non ancora erogate.

L'andamento negli ultimi otto anni dei residui finali considerati nel complesso denota - dopo una serie di valori, relativi agli anni 2003-2006, non eccessivamente divergenti l'uno dall'altro - una forte flessione nell'anno 2007 rispetto al 2006, che interessa in particolare i residui in conto capitale, come evidenziato dal prospetto sotto riportato e un andamento nel 2008 non dissimile da quello dell'anno precedente. Negli anni 2009 e 2010, mentre i residui in conto capitale registrano una contrazione, anche in valore assoluto, quelli di parte corrente aumentano in misura notevole raggiungendo il valore assoluto - pari a 65.621 mln - più ingente nell'arco temporale considerato.

<b>Residui passivi in mln</b>								
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Spese correnti	43.099	39.497	42.049	39.786	38.035	42.894	50.059	65.621
Spese in conto capitale	71.460	72.531	73.755	72.284	50.573	46.442	45.867	42.582
Spese finali	114.559	112.028	115.804	112.070	88.608	89.336	95.926	108.203



*Relativamente alle determinanti dell'accentuata flessione dei residui negli anni 2007 e 2008, si ricorda che il comma 36 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2008 aveva determinato una riduzione, da sette a tre anni, del termine di perenzione dei residui passivi in conto capitale. Tale disposizione<sup>12</sup>, entrata in vigore il 28 dicembre 2007, ha esplicitato i suoi effetti a partire dai residui relativi a tutto il 31 dicembre 2007. La RT associata alla disposizione ne prendeva prudenzialmente in considerazione gli effetti finanziari in termini di fabbisogno e indebitamento netto a partire dall'anno 2008, quantificandoli in circa 1,5 mld per il primo anno e 1,3 mld a decorrere dal 2009.*

*Sul punto è intervenuto nuovamente il recente decreto-legge n. 98 del 2011, recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria, che all'articolo 10, comma 8, ha ulteriormente ridotto a 2 anni la possibilità di mantenimento degli stanziamenti nel conto dei residui del bilancio, uniformando i termini di perenzione sia per le spese di parte corrente che per quelle di conto capitale. Ciò comporterà una rideterminazione della massa spendibile (data dalla somma degli stanziamenti di competenza e dei residui) del bilancio a legislazione vigente 2012-2014 per effetto dell'eliminazione dal conto del bilancio, a partire dall'anno 2012, dei residui passivi provenienti dal terzo esercizio precedente rispetto a quello di iscrizione della competenza. La RT associa inoltre alla disposizione un effetto positivo in termini di fabbisogno e indebitamento netto della P.A. pari a 500 mln a decorrere dal 2012.*

#### **4.1 Analisi economica dei residui di nuova formazione**

I residui di nuova formazione, come risulta dalla Tavola 8, sono determinati in misura prevalente dai residui di parte corrente, per circa 44.540 mln, mentre la restante parte, circa 22.146 mln, deriva da quelli in conto capitale. Le voci più consistenti nella formazione dei residui di parte corrente si riferiscono ai trasferimenti alle

---

<sup>12</sup> Unitamente a quelle di cui ai commi 37 e 38 dell'articolo 3 della medesima legge finanziaria per il 2008, che prevedono un'analisi periodica della sussistenza dei presupposti per il mantenimento in bilancio dei residui passivi e un programma di ricognizione dei residui passivi, con l'individuazione di quelli per i quali, non ricorrendo più i presupposti di cui alla normativa di contabilità, si deve procedere all'eliminazione.

Amministrazioni pubbliche (circa 33.384 mln, di cui 19.713 alle amministrazioni locali e 12.449 agli enti di previdenza), ai redditi da lavoro dipendente (3.069 mln) e ai consumi intermedi (2.441 mln). Alla determinazione dei nuovi residui in conto capitale, invece, concorrono prevalentemente i contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche (7.487 mln), i contributi agli investimenti ad imprese (4.745 mln) e gli altri trasferimenti in conto capitale (4.175 mln). I residui per i contributi agli investimenti ad imprese riguardano soprattutto le Ferrovie S.p.a (1.759 mln), i crediti di imposta per la rottamazione (circa 680 mln), il fondo per la competitività e lo sviluppo (circa 400 mln) e gli incentivi alle imprese industriali (300 mln). Gli altri residui di nuova formazione attinenti ai trasferimenti in conto capitale riguardano principalmente la protezione civile, il Fondo per le aree sottoutilizzate e il Fondo opere strategiche.

#### **4.2 Analisi dello scostamento tra residui presunti e residui accertati**

Lo scostamento per singolo ministero tra la consistenza presunta dei residui passivi in sede di bilancio 2011 e quella accertata in sede di rendiconto 2010 è pari a complessivi 57.222 mln.

Come indicato dalla Tavola 9, tale scostamento è riconducibile specialmente ai maggiori residui accertati in relazione ai Ministeri dell'Economia e delle Finanze (34.786 mln), del Lavoro, salute e politiche sociali (12.377 mln) e delle Infrastrutture e trasporti (3.063 mln).

Per quanto riguarda lo scostamento dei residui accertati rispetto ai residui presunti, la tavola 7 mette in evidenza quanto si è verificato negli anni dal 1999 al 2010, indicando sia gli importi in valore assoluto che le percentuali corrispondenti.

Si rileva che l'unico anno nell'ambito della serie riportata in cui i residui accertati sono stati inferiori a quelli presunti è stato il 2002; tale effetto potrebbe essere riconducibile al D.L. n. 194 del 2002 (cd. decreto taglia-spese) e in particolare all'abbreviazione dei termini per la conservazione dei residui.

*Si evidenzia che, dopo la rilevante contrazione dello scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi*

*verificatasi con riferimento all'anno 2007, il trend ha ripreso a salire nel 2009, raggiungendo il 112,1 per cento nel 2010.*

*Si segnala poi quanto rilevato dalla Corte dei Conti in merito alla problematica dei residui passivi derivante in particolare da comportamenti gestionali caratterizzati da una certa incongruità e dalla circostanza che il volume dei residui passivi di conto capitale, per effetto del nuovo regime della perenzione, risulta sottostimato. D'altro lato l'andamento dei residui attivi sconta una sistematica sovrastima e un basso grado di esigibilità, di conseguenza il surplus che emerge dal confronto tra i residui attivi e passivi alla fine del 2010, rilevante in dato assoluto e in crescita rispetto all'anno precedente (121.514 mln a fronte di 97.884), " non serve, peraltro, a rassicurare sulla tenuta dei conti dello Stato"<sup>13</sup>.*

---

<sup>13</sup> Cfr. CORTE DEI CONTI, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2010*, parte seconda, sezione I, pag. 3.

Tavola 7

Senato - Servizio del bilancio

<p style="text-align: center;"><i>Disegno di legge di assestamento per il 2011</i></p> <p style="text-align: center;"><i>Scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi dal 1999 al 2010 (al lordo dei rimborsi prestati)</i></p> <p style="text-align: center;"><i>(milioni di euro)</i></p>												
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Residui accertati al 31 dicembre</b>	116.224	132.463	135.179	132.480	114.923	121.294	119.138	120.875	92.356	90.039	96.667	108.276
<b>Residui presunti al 1° gennaio</b>	69.611	75.239	97.219	173.969	60.189	72.011	54.861	100.564	84.822	62.231	57.657	51.054
<b>Scostamento</b>	46.613	57.224	37.960	-41.489	54.734	49.283	64.277	20.311	7.534	27.808	39.010	57.223
<b>Scostamento percentuale</b>	67,0%	76,1%	39,0%	-23,8%	90,9%	68,4%	117,2%	20,2%	8,9%	44,7%	67,7%	112,1%

## Tavola 8

Senato - Servizio del bilancio

<b>Disegno di legge di assestamento 2010</b>		
<i>Residui passivi di nuova formazione</i>		
<i>(milioni di euro)</i>		
<b>Parte corrente</b>	<b>Redditi da lavoro dipendente</b>	<b>3.069</b>
	<b>Consumi intermedi</b>	<b>2.441</b>
	<b>Trasferimenti correnti ad Amm. Pubbliche</b>	<b>33.384</b>
	a amministrazioni centrali	1.222
	a amministrazioni locali	19.713
	<i>di cui:</i>	
	<i>a regioni</i>	17.394
	<i>a comuni</i>	778
	<i>ad altre amministrazioni locali</i>	1.541
	a enti previdenziali ed assistenziali	12.449
	<b>Trasferimenti correnti a estero</b>	<b>294</b>
	<b>Trasferimenti correnti a famiglie e ISP</b>	<b>651</b>
	<b>Trasferimenti correnti a imprese</b>	<b>1.866</b>
	<b>Interessi passivi e redditi da capitale</b>	<b>286</b>
	<b>Poste correttive e compensative</b>	<b>1.221</b>
<b>Risorse proprie CEE</b>	<b>0</b>	
<b>Altre uscite correnti</b>	<b>1.262</b>	
<b>IRAP</b>	<b>66</b>	
<b>Ammortamenti</b>	<b>0</b>	
<b>A</b>	<b>Totale parte corrente</b>	<b>44.540</b>
<b>Parte capitale</b>	<b>Investimenti fissi lordi e acquisti terreni</b>	<b>3.940</b>
	<b>Contributi ad Ammi. Pubbliche</b>	<b>7.487</b>
	a amministrazioni centrali	839
	a amministrazioni locali	3.751
	<i>di cui:</i>	
	<i>a regioni</i>	2.772
	<i>a comuni</i>	733
	<i>a altre amministrazioni locali</i>	246
	a enti previdenziali e assistenziali	2.897
	<b>Contributi agli investimenti a famiglie e ISP</b>	<b>16</b>
	<b>Contributi agli investimenti ad estero</b>	<b>418</b>
<b>Contributi agli investimenti alle imprese</b>	<b>4.745</b>	
<b>Altri trasferimenti in conto capitale</b>	<b>4.175</b>	
<b>Acquisizioni di attività finanziarie</b>	<b>1.365</b>	
<b>B</b>	<b>Totale parte capitale</b>	<b>22.146</b>
<b>C=A+B</b>	<b>Totale residui formati nel 2010</b>	<b>66.686</b>

<b>D</b>	<b>Residui degli anni precedenti</b>	<b>41.517</b>
<b>E=C+D</b>	<b>Totale residui al 31 dicembre 2010</b>	<b>108.203</b>
<b>F</b>	<b>Rimborso prestiti al 31 dicembre 2010</b>	<b>73</b>
<b>G=E+F</b>	<b>Residui al lordo rimborso prestiti al 31 dicembre 2010</b>	<b>108.276</b>

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre dell'A.S. 2804 sono dovute agli arrotondamenti.



## Tavola 9

Senato - Servizio del bilancio

<b><i>Disegno di legge di assestamento per il 2011</i></b> <b><i>Distribuzione tra i Ministeri dello scostamento tra la consistenza presunta e quella accertata dei residui passivi</i></b> <i>(milioni di euro)</i> <i>(al lordo rimborso prestiti)</i>	
<b>RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2010</b>	<b>108.276</b>
<b>RESIDUI PASSIVI PRESUNTI NEL BILANCIO 2011</b>	<b>51.054</b>
<b>SCOSTAMENTO COMPLESSIVO</b>	<b>57.222</b>
<b>Economia e finanze</b>	<b>34.786</b>
<b>Giustizia</b>	<b>-24</b>
<b>Esteri</b>	<b>172</b>
<b>Istruzione, università e ricerca</b>	<b>1.367</b>
<b>Interno</b>	<b>637</b>
<b>Infrastrutture</b>	<b>3.063</b>
<b>Difesa</b>	<b>1.662</b>
<b>Politiche Agricole</b>	<b>836</b>
<b>Sviluppo economico</b>	<b>1.698</b>
<b>Lavoro, salute e politiche sociali</b>	<b>12.377</b>
<b>Beni culturali</b>	<b>262</b>
<b>Ambiente</b>	<b>386</b>

### 4.3 Impatto dei residui passivi sul conto delle P.A.

Il presente disegno di legge riporta inoltre l'analisi dei residui passivi in funzione del loro possibile impatto sul conto economico delle P.A. In relazione a tale aspetto i residui vengono classificati in tre categorie: aventi impatto diretto, indiretto e nullo sul conto delle P.A. L'impatto è diretto se si tratta di residui generati da spese dirette del bilancio dello Stato; indiretto, se sono connessi ai 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".

I residui aventi impatto diretto e indiretto impattano sul conto della P.A., ma con una tempistica differente rispetto al relativo pagamento da parte del bilancio dello Stato, i secondi, infatti, hanno 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, mentre i primi hanno un impatto sul conto economico coincidente con il loro pagamento.

Sulla base di quanto indicato dalla relazione illustrativa, i residui aventi impatto diretto sulla P.A., negli ultimi quattro anni hanno assunto, sia in termini di valore assoluto che in percentuale rispetto al PIL, un andamento sostanzialmente costante, riconducibile alla circostanza che la formazione di questi residui è dovuta a fattori di tipo strutturale, legati all'articolazione delle procedura di spesa.

Per quanto riguarda l'andamento percentuale sul PIL dei residui con impatto indiretto, si rileva un'ulteriore crescita nel 2010 rispetto alla lieve ripresa nel 2009.

Infine, i residui non aventi impatto sul conto della P.A. hanno registrato una riduzione, in termini di percentuale sul PIL, tra il 2005 ed il 2008, una leggera ripresa nel 2009 per subire poi un ulteriore flessione nel 2010.

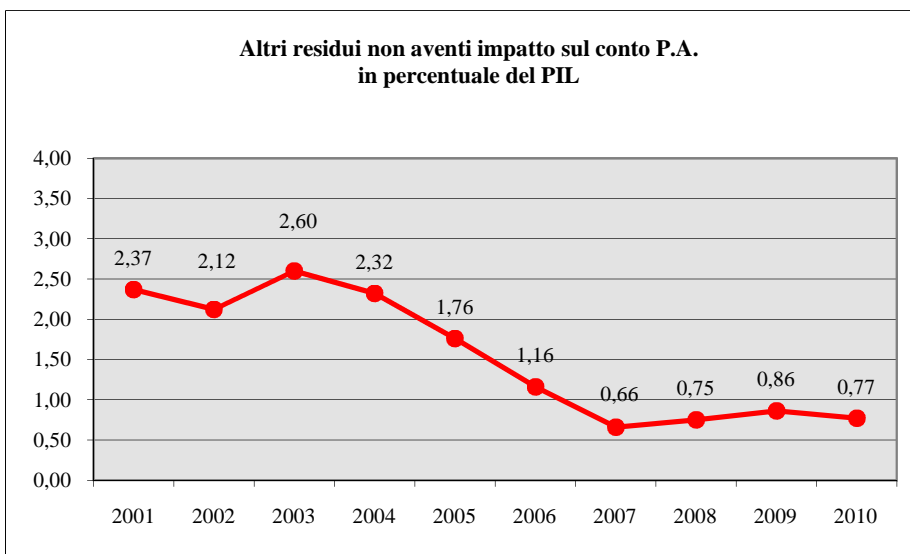
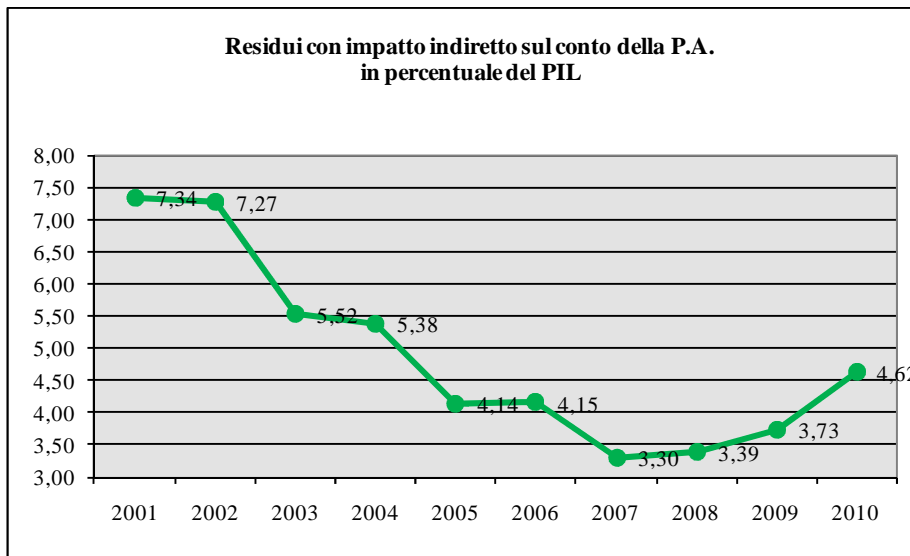
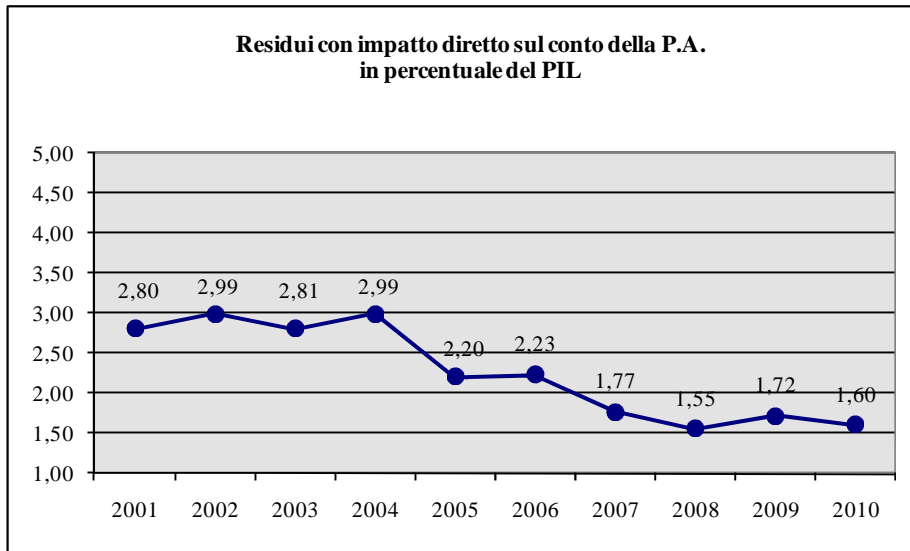
Dall'analisi dei grafici di seguito riportati si evidenzia che, in relazione all'andamento dei residui passivi rispetto al PIL nell'ambito della serie storica 2001-2010, i residui caratterizzati da un andamento più variabile nel tempo sono quelli aventi impatto indiretto sul conto della P.A.

## Tavola 10

Senato - Servizio del Bilancio

<b>Analisi dei residui passivi secondo l'impatto sul conto della P.A.</b>						
<i>Anni 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010</i>						
<i>(milioni di euro)</i>						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Residui con impatto diretto sul conto della P.A.</b>						
<b>Trasferimenti</b>	<b>21.730</b>	<b>24.302</b>	<b>20.672</b>	<b>16.971</b>	<b>16.825</b>	<b>15.428</b>
a famiglie e ISP	486	609	1.058	971	1.334	1.333
a imprese	20.781	22.936	18.351	15.247	14.448	12.961
<i>di cui rimborsi IVA autovetture</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>5.672</i>	<i>4.326</i>	<i>4.245</i>	<i>1.234</i>
a estero	463	757	1.263	753	1.043	1.134
<b>Altre uscite correnti</b>	<b>459</b>	<b>399</b>	<b>372</b>	<b>722</b>	<b>1.783</b>	<b>1.405</b>
<b>Investimenti fissi lordi e acquisti terreni</b>	<b>9.241</b>	<b>8.461</b>	<b>6.330</b>	<b>6.607</b>	<b>7.526</b>	<b>7.918</b>
<b>Totale (A)</b>	<b>31.430</b>	<b>33.162</b>	<b>27.374</b>	<b>24.300</b>	<b>26.134</b>	<b>24.751</b>
<b>Residui con impatto indiretto sul conto della P.A.</b>						
<b>Trasferimenti a amministrazioni pubbliche</b>	<b>54.941</b>	<b>56.700</b>	<b>45.508</b>	<b>46.651</b>	<b>50.490</b>	<b>66.016</b>
a amministrazioni centrali	5.562	3.651	7.838	6.670	6.188	4.453
a amministrazioni locali	39.848	43.965	30.359	31.936	34.914	42.107
<i>regioni - ripiani disavanzi ASL</i>	<i>25.344</i>	<i>3.315</i>	<i>2.947</i>	<i>1.296</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>regioni - altro</i>	<i>0</i>	<i>25.362</i>	<i>17.604</i>	<i>22.574</i>	<i>28.025</i>	<i>37.010</i>
<i>comuni</i>	<i>9.778</i>	<i>9.817</i>	<i>5.439</i>	<i>4.424</i>	<i>3.142</i>	<i>2.896</i>
<i>altre</i>	<i>4.726</i>	<i>5.471</i>	<i>4.369</i>	<i>3.642</i>	<i>3.746</i>	<i>2.201</i>
a enti previdenziali e assistenziali	9.531	9.084	7.311	8.045	9.388	19.456
<b>Altri trasferimenti in conto capitale</b>	<b>4.279</b>	<b>4.997</b>	<b>5.522</b>	<b>6.563</b>	<b>6.178</b>	<b>5.529</b>
<b>Totale (B)</b>	<b>59.220</b>	<b>61.697</b>	<b>51.030</b>	<b>53.214</b>	<b>56.668</b>	<b>71.545</b>
<b>Altri residui non aventi impatto sul conto della P.A.</b>						
<b>Redditi da lavoro dipendente</b>	<b>7.112</b>	<b>3.193</b>	<b>4.180</b>	<b>4.873</b>	<b>5.239</b>	<b>4.180</b>
<b>Consumi intermedi</b>	<b>6.432</b>	<b>5.331</b>	<b>4.079</b>	<b>4.327</b>	<b>3.391</b>	<b>3.505</b>
<b>IRAP</b>	<b>146</b>	<b>110</b>	<b>88</b>	<b>66</b>	<b>58</b>	<b>118</b>
<b>Interessi passivi e redditi da capitale</b>	<b>735</b>	<b>1.182</b>	<b>475</b>	<b>209</b>	<b>264</b>	<b>290</b>
<b>Poste correttive e compensative</b>	<b>454</b>	<b>509</b>	<b>326</b>	<b>793</b>	<b>460</b>	<b>1.447</b>
<b>Acquisizioni di attività finanziarie</b>	<b>10.275</b>	<b>6.886</b>	<b>1.056</b>	<b>1.554</b>	<b>3.714</b>	<b>2.367</b>
<b>Totale (C)</b>	<b>25.154</b>	<b>17.211</b>	<b>10.204</b>	<b>11.822</b>	<b>13.126</b>	<b>11.907</b>
<b>TOTALE RESIDUI FINALI (A+B+C)</b>	<b>115.804</b>	<b>112.070</b>	<b>88.608</b>	<b>89.336</b>	<b>95.928</b>	<b>108.203</b>

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre dell'A.S. 2804 sono dovute agli arrotondamenti.



## 5. Articolo 2

L'articolo 2 del provvedimento in esame contiene alcune modifiche all'articolo 2 della legge di bilancio per il 2011, che vengono di seguito analizzate singolarmente.

### **Comma 1, lettera a): importo massimo di emissione dei titoli pubblici**

Il comma 1 dell'articolo 2 del provvedimento in esame propone l'aumento del limite massimo di emissione di titoli pubblici da 70.000 mln (come stabilito dall'articolo 2, comma 3, della legge di bilancio per il 2011) a 75.000 mln.

*Si ricorda che generalmente la legge di assestamento provvede a ridefinire in aumento il limite di emissione, registrando le modifiche degli obiettivi di fabbisogno intervenute o previste nel corso dell'esercizio<sup>14</sup>. 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.*

*Va pertanto valutato in che misura la variazione del limite di emissione dei titoli pubblici proposta con il presente ddl sia coerente con gli effettivi andamenti del fabbisogno prevedibili per l'anno in corso.*

### **Comma 1, lettera b): fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa**

La lettera b) del comma 1 interviene sull'articolo 2, comma 7, della legge di bilancio per il 2011, nella parte in cui viene fissato l'importo del fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa di cui

---

<sup>14</sup> Ciò non si è verificato solo negli anni 1995, 1998, 2007 e 2008.

all'articolo 29 della legge n. 196 del 2009; tale importo viene innalzato da 10.000 a 12.000 mln.

*In proposito, nel rilevare che le variazioni al bilancio per atti amministrativi già registrano un aumento delle autorizzazioni di cassa pari a 7.235 mln, si sottolinea che l'indicato innalzamento del limite di importo del fondo cassa, come già evidenziato nella precedente trattazione relativa ai prelievi dai fondi di riserva, sembrerebbe suggerire una limitata attendibilità delle previsioni iniziali relative alle dotazioni di cassa.*

### **Comma 1, lettera c)**

La lettera c) del comma 1 dell'articolo 2 dispone che all'articolo 2 della legge di bilancio per il 2011 venga aggiunto un nuovo comma (29-bis), in base al quale il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad effettuare, con propri decreti, variazioni compensative in termini di competenza e cassa, tra gli stanziamenti dei capitoli n. 2751 e 2752 dello stato di previsione del proprio ministero per l'anno finanziario 2011.

*I due capitoli indicati sono relativi a somme da versare per il finanziamento del bilancio dell'Unione europea a titolo di risorse proprie, con riferimento a IVA (cap. 2751) e dazi (cap. 2752); occorrerebbe al riguardo approfondire le motivazioni sottostanti la necessità di disporre di maggiori margini di flessibilità tra poste attinenti alle somme da corrispondere all'Unione europea sulla base della normativa vigente.*



Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url  
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>