

XVII legislatura

A.S. 2009:

"Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015"

Agosto 2015
n. 33



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

SBilancioCU@senato.it

 [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)

Direttore dott. Renato Loiero

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti
finanziari dei testi legislativi**

dott. Fortunato Lambiase

tel. 3786

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

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

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

dott. Daniele Bassetti

tel. 3787

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

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.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2015). Elementi di documentazione, "A.S. 2009: "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2015"". ED33, agosto 2015, Senato della Repubblica, XVII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
1. IL DISEGNO DI LEGGE DI ASSESTAMENTO: INQUADRAMENTO TECNICO- GIURIDICO.....	1
2. LE PREVISIONI ASSESTATE 2015	3
2.1 Le previsioni assestate in sintesi	3
2.2. Le previsioni assestate (competenza) per il 2015, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA	6
2.3. Le previsioni assestate (cassa) per il 2015, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA	10
3. RESIDUI PASSIVI	13
3.1. I residui di nuova formazione.....	13
4. LE SINGOLE DISPOSIZIONI DEL DDL DI ASSESTAMENTO	14
<i>Articolo 1 (Disposizioni generali)</i>	15
<i>Articolo 2 (Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative)</i>	15
<i>Articolo 3 (Disposizioni diverse)</i>	15

PREMESSA

Il disegno di legge di assestamento del bilancio per l'esercizio finanziario 2015 (A.S. 2009) viene esaminato dal Senato della Repubblica in prima lettura. Esso consta di tre articoli ed è corredato di tabelle ed allegati con riferimento agli stati di previsione dell'entrata e della spesa, suddivisi per Dicasteri ed Amministrazioni autonome.

Il Servizio del Bilancio intende offrire, come di consueto – nell'ambito degli "Elementi di documentazione" – un contributo alla lettura e all'analisi di un atto che è di particolare rilievo nel ciclo della programmazione in quanto concorre alla fissazione del quadro dei conti pubblici dell'esercizio finanziario in corso; il quadro così definito costituisce la base di riferimento per la successiva decisione di bilancio e per la legge di stabilità, in particolare.

Nel *dossier* sono rappresentate e illustrate le più significative variazioni che il DDL in esame propone di apportare al bilancio dello Stato e delle Amministrazioni autonome per il 2015; sono altresì considerati gli effetti che tali variazioni determinano sui saldi di finanza pubblica, al netto delle regolazioni contabili e debitorie.

1. IL DISEGNO DI LEGGE DI ASSESTAMENTO: INQUADRAMENTO TECNICO-GIURIDICO

Il disegno di legge di assestamento ha il suo principale riferimento normativo nell'art. 33 della legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009). La norma dispone che entro il mese di giugno di ciascun anno il Ministro dell'economia e delle finanze presenti al Parlamento un disegno di legge per l'assestamento delle previsioni di bilancio, anche sulla scorta della consistenza dei residui attivi e passivi accertata in sede di rendiconto dell'esercizio concluso il 31 dicembre precedente. Con tale DDL possono essere proposte variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative a programmi di una stessa missione, ivi comprese le spese predeterminate per legge (c.d. fattori legislativi). Le variazioni devono essere limitate all'esercizio in corso, assicurare il rispetto dei saldi di finanza pubblica e conformarsi al divieto di utilizzare stanziamenti di conto capitale per finanziare spese correnti¹ Il dettato normativo sopra richiamato esprime quella maggiore flessibilità del bilancio voluta dalla nuova legge di

¹ Cfr. art. 33, comma 3 e art. 23, comma 3, della legge n. 196 del 2009.

contabilità rispetto alla previgente disciplina che non consentiva la variazione degli stanziamenti direttamente determinati da norme vigenti.

Con riferimento al profilo della flessibilità, la circolare del Ministero dell'economia n. 19 del 7 maggio 2015 sull'assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2015² specifica che l'articolo 10, comma 11 del decreto-legge n. 192 del 2014 ha prorogato la facoltà – stabilita originariamente dall'art. 2, c. 1, del D.L. n. 78 del 2010 – di proporre variazioni compensative anche tra programmi appartenenti a missioni di spesa diverse, con le stesse modalità di esercizio di cui al richiamato articolo 33 della legge di contabilità e finanza pubblica.

Quanto alla sua funzione, il DDL di assestamento costituisce lo strumento di aggiornamento a metà anno degli stanziamenti di bilancio determinati in applicazione dei criteri della competenza e della cassa e con esposizione riferita a missioni e programmi; questi ultimi, si ricorda, costituiscono le unità di voto nell'ambito dell'esame parlamentare.

In particolare l'assestamento in esame registra:

- a) le variazioni nella consistenza dei residui attivi e passivi al 1° gennaio 2015 che risultano tenendo conto sia dei residui provenienti da esercizi precedenti al 2014 sia dei residui di nuova formazione (relativi all'esercizio 2014). Si tratta delle variazioni che risultano dalle differenze (+/-) tra gli importi dei residui accertati nella loro entità effettiva nel rendiconto 2014 e quelli dei residui presunti nella legge di bilancio 2015;
- b) le variazioni introdotte in bilancio nel periodo gennaio-maggio 2015 in conseguenza di atti amministrativi. Si tratta della rappresentazione degli effetti finanziari derivanti da atti di prelevamento da fondi³, da atti di riassegnazione alla spesa di somme affluite in entrata, dall'attuazione di specifiche norme di legge⁴;
- c) le variazioni che hanno il loro titolo specifico nel DDL in esame apportate alle previsioni di entrata e di spesa. In tale ambito sono considerati gli effetti finanziari conseguenti, ad esempio, all'andamento del gettito, all'adeguamento del quadro macroeconomico dell'anno preso a riferimento nell'elaborazione delle stime del DEF 2015, alla spesa per interessi.

Con il DDL in esame le poste finanziarie relative ai fattori legislativi possono essere quindi rimodulate soltanto in via compensativa garantendo il rispetto dei saldi di finanza pubblica. Oggetto specifico della valutazione

² "Assestamento del bilancio di previsione e Budget rivisto per l'anno finanziario 2015 – previsioni di bilancio per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018 e budget per il triennio 2016-2018. Proposte per la legge di stabilità 2016".

³ Si fa riferimento, ad esempio, al prelevamento da fondi di riserva per le spese obbligatorie, fondi per la riscrittura dei residui perenti, fondi per le spese impreviste, fondi per le autorizzazioni di cassa.

⁴ Si ricorda che di norma la maggior parte delle variazioni apportate con atto amministrativo non ha effetto sui saldi, in quanto di carattere compensativo.

parlamentare è l'approvazione/modifica delle variazioni che hanno titolo nel disegno di legge di assestamento.

2. LE PREVISIONI ASSESTATE 2015

2.1 Le previsioni assestate in sintesi

La tabella che segue rappresenta in sintesi le variazioni rispetto alle previsioni iniziali di cui alla legge di bilancio per il 2015 – in relazione sia agli effetti degli atti amministrativi intervenuti tra il 1° gennaio e il 31 maggio dell'anno in corso sia alle proposte del disegno di legge in esame – con riferimento agli effetti sui saldi di finanza pubblica, per competenza e per cassa.

	Competenza			Cassa		
	Atti amministrativi	Proposte assestamento	Totale variazione	Atti amministrativi	Proposte assestamento	Totale variazione
Saldo netto da finanziare/impiegare	817	496	1.313	1.039	-24.541	-23.502
Risparmio pubblico	-650	-88	-738	4.294	-19.335	-15.041
Avanzo primario	784	-7.293	-6.509	1.007	-32.155	-31.148
Ricorso al mercato	-1.128	8.486	7.358	-1.128	-16.704	-17.832

La tabella evidenzia un andamento fortemente differenziato dei saldi per quanto riguarda la competenza e la cassa.

L'andamento divergente dei saldi di cassa rispetto a quelli di competenza viene attribuita dalla relazione illustrativa ad una pluralità di fattori:

- maggiori dotazioni sui capitoli di trasferimenti alle famiglie, per i crediti fruiti dai datori di lavoro a titolo di riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori dipendenti e assimilati nel 2014;
- maggiori consumi intermedi, legati principalmente alle ulteriori somme destinate al Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche;
- risorse da destinare alle Regioni per ripristinare le dotazioni rimodulate dai capitoli relativi alla compartecipazione IVA e dal Fondo sanitario nazionale e per il pagamento di residui passivi relativi alla compartecipazione IVA e al Patto di stabilità interno verticale;
- maggiori contributi agli investimenti alle imprese;
- acquisizioni di attività finanziarie;
- contributi agli investimenti ai Comuni colpiti dal sisma dell'aprile 2009 e alle somme da assegnare per il piano di rientro finanziario del Comune di Roma;

- maggiori trasferimenti alle amministrazioni centrali, prevalentemente, per il pagamento di somme residue a favore del fondo ordinario per gli Enti e gli istituti di ricerca.

Sarebbe opportuno acquisire informazioni più dettagliate in merito a tale rilevante peggioramento in termini di cassa, con riferimento alla valutazione quantitativa dei singoli fattori indicati.

La relazione illustrativa esplicita che il disegno di legge di assestamento tiene conto degli effetti finanziari del decreto-legge n. 65 del 2015 in materia di pensioni, ammortizzatori sociali e garanzie TFR e degli aumenti di spesa (ai quali corrispondono compensazioni nelle entrate) in relazione alle innovazioni normative in materia di *split payment*.

In proposito si ricorda che l'articolo 1 del decreto-legge n. 65 del 2015⁵ provvede a dar seguito a quanto stabilito dalla sentenza n. 70 del 2015 – che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del blocco per due anni dell'indicizzazione delle pensioni complessivamente superiori a tre volte il trattamento minimo INPS – definendo un intervento volto a tutelare i valori costituzionali relativi all'assicurazione di un adeguato trattamento pensionistico e nello stesso tempo garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e degli obiettivi di finanza pubblica. Sono state previste modifiche alla disciplina della rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici sulla base di percentuali differenziate, avendo come parametro la misura degli stessi rispetto al trattamento minimo INPS.

Sotto il profilo della copertura, si segnala che la relazione tecnica allegata al citato DDL di conversione si basa sul margine di miglioramento tendenziale evidenziato nelle stime del Documento di economia e finanza dell'anno in corso⁶. È dunque necessario un chiarimento rispetto all'entità di tale margine alla data odierna. Si ricorda peraltro che il DDL di assestamento, nell'aggiornare le previsioni del bilancio, dovrebbe tener conto anche dell'evoluzione del quadro macroeconomico dell'anno, in particolare nel periodo intercorso dall'approvazione della legge di bilancio, nonché dell'andamento del gettito nel periodo considerato dall'assestamento. Al riguardo, il provvedimento in esame non è stato accompagnato da un aggiornamento dei valori degli indicatori di finanza pubblica (dati sul PIL, sull'occupazione, sui consumi, sugli investimenti etc).

Per quanto riguarda lo split payment, la relazione illustrativa afferma che le innovazioni normative sulla materia, oltre a determinare maggiori entrate,

⁵ Convertito in legge n. 109 del 15 luglio 2015.

⁶ Cfr. Senato della Repubblica, Doc. VLII-bis n. 3, Relazione al Parlamento predisposta ai sensi dell'articolo 10-bis, comma 6, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, pag. 4. Vedi inoltre le considerazioni sui profili di copertura finanziaria svolte nella NL n. 93 di questo Servizio del bilancio (A.S. 1993: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 21 maggio 2015, n. 65, recante disposizioni urgenti in materia di pensioni, di ammortizzatori sociali e di garanzie TFR").

hanno anche dato luogo ad un incremento degli stanziamenti delle poste correttive e compensative in virtù dei più ingenti rimborsi dei crediti IVA che si sono determinati. Si ricorda che la RT⁷ allegata alle disposizioni della legge di stabilità per il 2015⁸ introduttive della normativa in oggetto non avevano provveduto a quantificare gli incrementi di spesa ai quali fa cenno il presente DDL. Come era stato a suo tempo evidenziato⁹ la disposizione¹⁰ volta ad estendere anche ai fornitori della PA, che possono trovarsi frequentemente in posizione di credito IVA, la possibilità di chiedere il rimborso, in sede di dichiarazione, dell'eccedenza detraibile, se di importo superiore a 2.585,28 euro¹¹ appare onerosa e, conseguentemente, meritevole di quantificazione e di adeguata copertura.

È dunque opportuno che il Governo provveda ora a fornire dati puntuali sugli effetti delle disposizioni in esame, con riferimento sia alle entrate che alle spese, esplicitando come si intenda procedere per assicurare la copertura di queste ultime.

Sul punto, si segnala che il Bollettino delle Entrate tributarie relativo al periodo gennaio-maggio 2015¹², riporta, con riferimento ai versamenti della P.A. per split payment, 1.147 milioni per la competenza giuridica (accertamenti) e 1.050 milioni per gli incassi. Sarebbe opportuno comprendere quale sia la variazione in termini di maggiore IVA imputabile all'introduzione della disposizione.

Alle considerazioni di cui sopra si collega inoltre la circostanza che la clausola di salvaguardia di cui all'articolo 1, comma 632, della legge di stabilità per il 2015, fa riferimento all'importo complessivo di 1.716 milioni che deve essere acquisito in relazione alle due disposizioni di cui al precedente comma 629 (split payment e reverse charge), ovvero tramite la fonte alternativa di copertura individuata nell'aumento dell'aliquota di accisa, nell'eventualità di mancanza di autorizzazione europea in merito all'attuazione delle citate norme. In particolare, la norma non specifica separatamente gli importi da acquisire in relazione alle citate disposizioni, quantificate in RT nella misura, rispettivamente, di 988 milioni e 728 milioni.

Con riferimento, infine, alla disposizione in materia di reverse charge, stante il mancato riconoscimento da parte delle Istituzioni europee alla deroga di cui all'articolo 1, comma 632, della legge di stabilità per il 2015 – in tema

⁷ Prodotta in relazione all'esame dell'A.S. 1698 (ddl di stabilità per il 2015).

⁸ Cfr. legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 629.

⁹ Cfr. Servizio del bilancio, NL n. 71, pagg. 279-280.

¹⁰ Non presente nella prima stesura del testo, ma introdotta successivamente, nel corso dell'esame parlamentare: si tratta della lettera c) del comma 629 dell'articolo 1.

¹¹ Tale estensione può ragionevolmente dar luogo a richieste di rimborso finanziario che a legislazione previgente non sarebbero state effettuabili, con ricadute in termini di minor gettito erariale.

¹² Cfr. MEF; Bollettino delle Entrate tributarie n. 159, luglio 2015.

appunto di reverse charge¹³ – si ricorda che l'articolo 14 del decreto-legge n. 78 del 2015¹⁴ ha differito dal 30 giugno al 30 settembre il termine entro il quale adottare i previsti provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli finalizzati all'aumento delle aliquote delle accise sui carburanti. Si rammenta che gli introiti da acquisire nel 2015¹⁵ devono essere assicurati per intero nell'anno in corso, pur se l'arco temporale di eventuale applicazione dell'incremento delle accise sui carburanti risulta ridotto dal differimento temporale sopra richiamato.

2.2. Le previsioni assestate (competenza) per il 2015, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA

Rispetto alle previsioni iniziali della legge di bilancio per il 2015, i dati contenuti nel disegno di legge di assestamento per il 2015 – espressi in termini di competenza e considerati al netto delle regolazioni debitorie, contabili e dei rimborsi IVA – evidenziano un miglioramento del saldo netto da finanziare e del ricorso al mercato ed un peggioramento del risparmio pubblico.

Il **saldo netto da finanziare** (SNF – corrispondente alla differenza tra entrate finali e spese finali) presenta una variazione di segno positivo pari nel complesso a 1.313 milioni, derivanti da un miglioramento di 817 milioni per atti amministrativi e un ulteriore miglioramento di 496 milioni associato alle proposte dell'assestamento stesso.

Ne risulta che a fronte della previsione iniziale negativa della legge di bilancio 2014 (-53.647 milioni) il saldo netto da finanziare, nelle previsioni assestate, presenta un valore negativo di 52.334 milioni (-2,4%).

Tali variazioni, con riferimento agli effetti degli atti amministrativi, derivano da un incremento delle spese per 8.863 milioni, (si tratta di un aumento di 8.201 milioni per quella corrente, al netto degli interessi, di una riduzione di 33 milioni della spesa per interessi e di una crescita di 695 milioni per quella in conto capitale) e da un aumento delle entrate per 9.680 milioni. La relazione illustrativa specifica che il D.Lgs. n. 175 del 2014¹⁶ ha determinato un incremento di 7.300 milioni sia per le entrate che per le spese, in relazione alle mutate metodologie di rimborso, che prevedono un'operazione di lordizzazione in bilancio delle ritenute Irpef effettuate dai sostituti d'imposta in sede di versamenti unificati F24.

¹³ In quanto nell'ambito della procedura prevista dall'articolo 395 della direttiva 2006/112/CE la Commissione, nella comunicazione al Consiglio del 22 maggio 2015, si è opposta alla richiesta italiana di concedere la misura di deroga necessaria per l'applicazione del *reverse charge* alle forniture riguardanti la grande distribuzione.

¹⁴ In materia di enti territoriali.

¹⁵ Valutati in RT nella misura di 728 milioni.

¹⁶ Semplificazione fiscale e dichiarazione dei redditi precompilata.

Inoltre, per effetto dell'introduzione da parte del d.lgs. n. 22 del 2015 in materia di ammortizzatori sociali, della prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (NASPI), dell'indennità di disoccupazione per i lavoratori co.co.pro. (DIS-COLL), del finanziamento dell'assegno di disoccupazione (ASDI) sono stati rimodulati nell'ambito della spesa 983 milioni.

Tab. 2.2.1.

RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI DI COMPETENZA AL BILANCIO 2015 (al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA)

(milioni di euro)

COMPETENZA	PREVISIONI INIZIALI (a)	Atti amministrativi (b)	Proposte assestamento (c)	PREVISIONI ASSESTATE (d = a+b+c)	Var. assolute tra previsioni assestate e previsioni iniziali (e = d-a)	Var. % tra previsioni assestate e previsioni iniziali (f = (d-a)/a%)
ENTRATE						
entrate finali:	516.735	9.680	-3.090	523.325	6.590	1,3%
* entrate tributarie (titolo I)	447.316	7.433	-3.953	450.796	3.480	0,8%
* entrate extra-tributarie (titolo II)	67.438	84	741	68.263	825	1,2%
* alienazione ed ammort. di beni patr. e riscossione di crediti (titolo III)	1.982	2.162	122	4.266	2.284	115,2%
SPESE						
spese finali:	570.382	8.863	-3.586	575.659	5.277	0,9%
* spese correnti al netto interessi (titolo I)	444.759	8.201	4.665	457.625	12.866	2,9%
* interessi (titolo I)	87.410	-33	-7.789	79.588	-7.822	-8,9%
* spese conto capitale (titolo II)	38.213	695	-462	38.446	233	0,6%
spese per rimborso prestiti (titolo III)	232.620	1.945	-7.990	226.575	-6.045	-2,6%
Spese complessive	803.002	10.808	-11.576	802.234	-768	-0,1%
Saldo netto da finanziare/impiegare	-53.647	817	496	-52.334	1.313	-2,4%
Risparmio pubblico	-17.415	-650	-88	-18.153	-739	4,2%
Avanzo primario	33.763	784	-7.293	27.254	-6.509	-19,3%
Ricorso al mercato	-303.152	-1.128	8.486	-295.794	7.358	-2,4%

Note: la differenza degli importi rispetto ai dati di cui all'A.S. 2009 dipende dagli arrotondamenti

Le somme versate all'entrata del bilancio per essere riassegnate alla spesa nel corso del 2015, sia di competenza che di cassa, ammontano in totale a 2.551 milioni di euro, dei quali – nel periodo gennaio-maggio 2015 – 411 milioni sono stati riassegnati alle spese finali del bilancio (Titolo I e II della spesa) e 2.140 milioni al Fondo ammortamento titoli di Stato (Titolo III della spesa). Nello stesso periodo, sono stati riassegnati alle spese finali ulteriori 914 milioni in relazione a somme versate all'entrata nel corso dell'esercizio precedente, cosicché è affluito alla spese finali del bilancio dello Stato l'importo complessivo di 1.325 milioni di euro.

Per quanto riguarda le **entrate finali**, il disegno di legge in esame ne propone una riduzione per 3.090 milioni, come risultato di una contrazione delle

entrate tributarie per 3.953 milioni e di un incremento di quelle non tributarie per 863 milioni (di cui 741 extra-tributarie).

La relazione illustrativa specifica che non si dispone al momento dei dati definitivi sull'autoliquidazione delle imposte sui redditi¹⁷, prefigurando la possibile successiva presentazione di un apposito emendamento al presente disegno di legge, una volta acquisiti i dati in oggetto.

Per quanto riguarda le riduzioni apportate alle entrate tributarie con il provvedimento di assestamento, si tratta di 1.366 milioni per le imposte dirette e di 2.587 milioni per quelle indirette.

In particolare, variazioni di rilievo riguardano:

- l'IRPEF (in aumento di 424 milioni),
- l'IRES (in riduzione di 2.358 milioni),
- l'IVA (in riduzione di 2.505 milioni),
- le imposte sostitutive sui redditi da capitale e sulle plusvalenze previste dall'art. 3 della legge n. 662 del 1996 (in aumento di 891 milioni),
- le ritenute d'acconto sugli utili delle persone giuridiche (in riduzione di 118 milioni),
- l'imposta di registro (in aumento di 310 milioni),
- l'imposta di bollo (in aumento di 393 milioni),
- l'accisa sui prodotti energetici (in riduzione di 1.267 milioni),
- l'accisa sul gas naturale (in riduzione di 478 milioni),
- l'imposta di consumo sui tabacchi (in riduzione di 353 milioni),
- i proventi del gioco del lotto (in aumento di 600 milioni) e quelli degli apparecchi e congegni di gioco (in aumento di 223 milioni).

Con riferimento alle entrate extra-tributarie, la variazione in aumento proposta con il presente provvedimento (+741 milioni in termini di competenza) deriva principalmente dalla partecipazione agli utili di gestione della Banca d'Italia (in aumento di 924 milioni), resa nota con la chiusura dell'esercizio 2014, e ai dividendi dovuti dalle società partecipate (in aumento di 267 milioni), mentre si riduce il concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto ordinario (per circa 650 milioni), disposto dall'articolo 46, comma 6, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66; esso, in virtù dell'Intesa Stato-Regioni del 26 febbraio 2015, è stato perfezionato con l'individuazione dei trasferimenti statali oggetto di riduzione in luogo dei versamenti al bilancio inizialmente previsti.

Per quanto riguarda le entrate da alienazioni e ammortamento dei beni patrimoniali e riscossione di crediti, si registra un aumento di circa 122 milioni,

¹⁷ Dal momento che i versamenti a saldo ed in acconto (I rata) relativi alle dichiarazioni dei redditi possono essere effettuati fino al 16 giugno 2015, senza maggiorazione e, successivamente a tale data, sono ammessi entro il 16 luglio 2015, con una maggiorazione dello 0,40 per cento, a titolo di interesse corrispettivo e che per i contribuenti le cui attività sono interessate da studi di settore, i predetti termini sono differiti, rispettivamente, al 6 luglio 2015 ed al 20 agosto 2015.

derivante principalmente dalla ristrutturazione dei mutui per debiti sanitari delle Regioni di cui all'articolo 45 del decreto-legge n. 66 del 2014.

Con riferimento al **risparmio pubblico** (dato dalla differenza tra entrate correnti e spese correnti al lordo degli interessi) le previsioni assestate sono peggiorative, rispetto a quelle iniziali, per un valore di 739 milioni (+4,2%).

I dati relativi al **ricorso al mercato** (pari alla differenza tra le entrate finali ed il totale spese, queste ultime date dalla somma delle spese finali e del rimborso prestiti) evidenziano nel complesso un impatto positivo sul saldo pari a 7.358 milioni, passando da poco meno di - 303,2 miliardi di euro a circa -295,8 miliardi (-2,4%); infatti le variazioni proposte dall'asestamento¹⁸ rappresentano un miglioramento nella misura di 8.486 milioni, mentre gli atti amministrativi ne avevano invece determinato un peggioramento per 1.128 milioni.

Per quello che attiene alle spese finali, le variazioni proposte comportano una riduzione di 3.586 milioni: la riduzione riguarda precipuamente gli stanziamenti di natura corrente, con un decremento di 3.124 milioni. Assume particolare rilievo l'entità della riduzione della spesa per interessi (-7.789 milioni), grazie alla contrazione dei tassi di interesse sui titoli di Stato (con conseguente riduzione della spesa per interessi per 5.434 milioni) e degli interessi passivi sui conti correnti di Tesoreria (per 2.600 milioni), anche per la trasformazione di alcuni conti correnti da fruttiferi a infruttiferi, per effetto della legge di stabilità per il 2015.

Riduzioni sono contemplate anche per le risorse proprie UE, con riferimento alle somme da versare per il finanziamento del Bilancio UE – Quota Reddito Nazionale Lordo (-1.000 milioni); le minori spese risentono dello slittamento al 2016 delle correzioni temporanee al sistema di finanziamento del bilancio UE accordate ad alcuni Paesi membri dalla nuova Decisione sul sistema delle Risorse Proprie n. 2014/335¹⁹.

Appare rilevante l'incremento dei trasferimenti agli Enti di previdenza per 2.952 milioni, derivante per 2.839 milioni, dall'effetto delle rivalutazioni delle pensioni e altri oneri pensionistici in virtù dei principi enunciati nella sentenza della Corte costituzionale n. 70 del 2015, alla quale ha fatto seguito il decreto-legge n. 65 del 2015, come sopra ricordato.

Si ricorda anche (v. *supra*) l'incremento di uscite collegato ai maggiori crediti esigibili in seguito alla normativa in materia di *split payment* di cui alla legge di stabilità per il 2015.

Per quello che concerne le spese in conto capitale, in termini di competenza si registra un decremento di 462 milioni, quasi interamente

¹⁸ I dati sono considerati al lordo delle regolazioni contabili e debitorie.

¹⁹ Le correzioni entreranno in vigore successivamente alla ratifica della nuova Decisione da parte di tutti gli Stati membri.

riconducibile all'attuazione dell'Intesa in conferenza Stato-Regioni del 26 febbraio 2015 (in applicazione dell'articolo 1, comma 398 della Legge n. 190/2014) in materia di concorso delle Regioni agli obiettivi di finanza pubblica; detta Intesa contempla, in particolare, una riduzione delle risorse per il rinnovo del materiale rotabile (-365 milioni) e delle somme destinate all'intervento per l'edilizia sanitaria pubblica (-285 milioni).

Per quanto riguarda le **variazioni per atto amministrativo a carattere compensativo** (che non producono, quindi, effetti sui saldi), si segnalano per rilevanza, i prelevamenti dai fondi di riserva (2.079 milioni in termini di competenza e 4.412 milioni in termini di cassa) e l'utilizzo del Fondo per la reiscrizione dei residui passivi perenti di parte capitale, in misura pari a 897 milioni. Il fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa è variato in aumento per 2.334 milioni.

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, c. 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, c. 1, del D.P.R. n. 469 del 1999);
- j) dal **ricorso ai mercati esteri** per il finanziamento di interventi secondo apposita previsione legislativa.

2.3. Le previsioni assestate (cassa) per il 2015, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA

Le variazioni delle autorizzazioni di cassa comportano, rispetto alle previsioni iniziali, un peggioramento di tutti i saldi.

Tab. 2.3.1.

Riepilogo delle variazioni di cassa al bilancio 2015 (al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA)

(milioni di euro)

CASSA	PREVISIONI INIZIALI	Atti amministrativi	Proposte assestamento	PREVISIONI ASSESTATE	Var. assolute tra previsioni assestate e previsioni iniziali (e = d-a)	Var. % tra previsioni assestate e previsioni iniziali (f = (d-a)/a%)
	(a)	(b)	(c)	(d = a+b+c)		
ENTRATE						
Entrate finali:	468.282	9.680	-3.153	474.809	6.527	1,4%
* entrate tributarie (titolo I)	416.758	7.433	-3.953	420.238	3.480	0,8%
* entrate extra-tributarie (titolo II)	49.542	84	678	50.304	762	1,5%
* alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti (titolo III)	1.982	2.162	122	4.266	2.284	115,2%
SPESE						
Spese finali:	581.361	8.641	21.388	611.390	30.029	5,2%
* spese correnti netto interessi (titolo I)	453.942	3.256	23.674	480.872	26.930	5,9%
* interessi (titolo I)	87.410	-32	-7.614	79.764	-7.646	-8,7%
* spese in conto capitale (titolo II)	40.009	5.417	5.329	50.755	10.746	26,9%
Spese per rimborso prestiti (titolo III)	232.620	2.167	-7.837	226.950	-5.670	-2,4%
<i>Spese complessive</i>	<i>813.981</i>	<i>10.808</i>	<i>13.551</i>	<i>838.340</i>	<i>24.359</i>	<i>3,0%</i>
SNF	-113.079	1.039	-24.541	-136.581	-23.502	20,8%
Risparmio pubblico	-75.051	4.294	-19.335	-90.092	-15.041	20,0%
Avanzo primario	-25.670	1.007	-32.155	-56.818	-31.148	121,3%
Ricorso al mercato	-362.584	-1.128	-16.704	-380.416	-17.832	4,9%

Nota: la differenza degli importi rispetto ai dati di cui all'A.S. 2009 dipende dagli arrotondamenti.

L'entità del peggioramento del **saldo netto da finanziare** è di circa 23,5 miliardi di euro (dai circa 113 miliardi delle previsioni iniziali a 136,6 miliardi), quello del **risparmio pubblico** di poco più di 15 miliardi (da circa -75 miliardi a circa -90 miliardi), mentre la necessità di ricorrere al mercato registra un incremento di 17,8 miliardi, raggiungendo l'importo di oltre 380 miliardi; l'avanzo primario, infine, partendo dal valore negativo di circa 25,7 miliardi, giunge ad un importo ugualmente negativo di circa 56,8 miliardi, con un peggioramento percentuale superiore al 121 per cento.

L'andamento divergente dei saldi di cassa di parte corrente rispetto a quelli di competenza viene attribuita dalla relazione illustrativa ad una pluralità di fattori:

- maggiori dotazioni sui capitoli di trasferimenti alle famiglie, per regolare in bilancio le somme inerenti i crediti fruiti dai datori di lavoro a titolo di riduzione del cuneo fiscale per i lavoratori dipendenti e assimilati nel 2014;

- maggiori consumi intermedi, legati principalmente alle ulteriori somme destinate al Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche;
- risorse da destinare alle Regioni per ripristinare le dotazioni rimodulate dai capitoli relativi alla compartecipazione IVA e dal Fondo sanitario nazionale (utilizzate per aumentare le dotazioni del Fondo finalizzato ad assicurare agli Enti territoriali la liquidità necessaria al pagamento di debiti) e per il pagamento di residui passivi relativi alla compartecipazione IVA e al Patto di stabilità interno verticale.

L'andamento divergente dei saldi di cassa di conto capitale rispetto a quelli di competenza viene attribuita dalla relazione illustrativa ad una pluralità di fattori:

- ai maggiori contributi agli investimenti alle imprese per complessivi 1820 milioni di euro di cui 1.441 milioni per pagamenti da erogare a favore delle Ferrovie dello Stato;
- alle acquisizioni di attività finanziarie, il cui aumento delle dotazioni, è riferito alle somme necessarie al pagamento dei residui passivi per assicurare agli enti territoriali la liquidità necessaria per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, (la relazione non fornisce una quantificazione);
- a contributi agli investimenti ai Comuni colpiti dal sisma dell'aprile 2009 e alle somme da assegnare per il piano di rientro finanziario del Comune di Roma (la relazione non chiarisce i profili quantitativi);
- a maggiori trasferimenti alle amministrazioni centrali, prevalentemente, per il pagamento di somme residue a favore del fondo ordinario per gli Enti e gli istituti di ricerca.

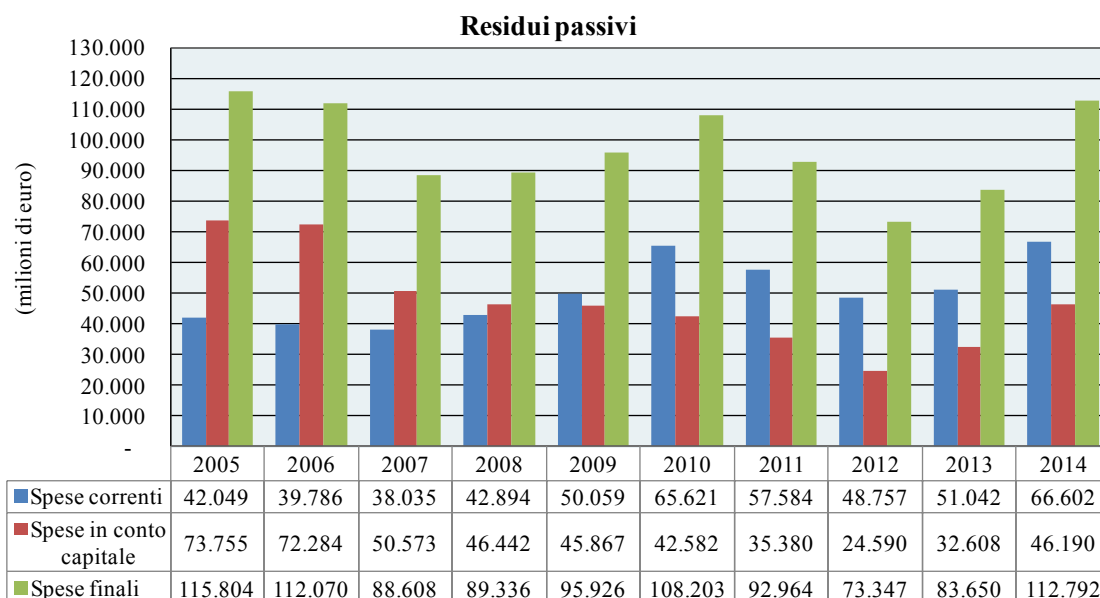
A riguardo, in considerazione del considerevole ammontare delle maggiori dotazioni indicate (+ 16 miliardi parte corrente e +5,3 miliardi conto capitale) sarebbe opportuno disporre di maggiori dettagli relativamente alla consistenza dei singoli fattori sopra elencati che, ad eccezione di un caso maggiori contributi agli investimenti alle imprese, sono privi di elementi informativi di tipo quantitativo.

3. RESIDUI PASSIVI

Al 31 dicembre 2014 i residui passivi per le spese finali del bilancio statale²⁰ ammontano a 112.792 milioni, dei quali 76.226 milioni sono di nuova formazione, cioè derivanti dalla gestione di competenza dell'esercizio finanziario 2014, mentre 36.566 milioni provengono dagli esercizi precedenti.

La relazione illustrativa sottolinea che l'aumento dei residui passivi finali interessa sia quelli di parte corrente, per 15.560 milioni, sia quelli di conto capitale, per 13.582 milioni.

Il grafico che segue mostra come, dopo l'incremento registrato nel periodo 2007-2010, soprattutto a causa delle spese correnti e la contrazione nel biennio 2011-2012, nell'ultimo biennio considerato (2013-2014) i residui sia per spese di parte corrente che di conto capitale hanno registrato un aumento rispetto all'esercizio precedente.



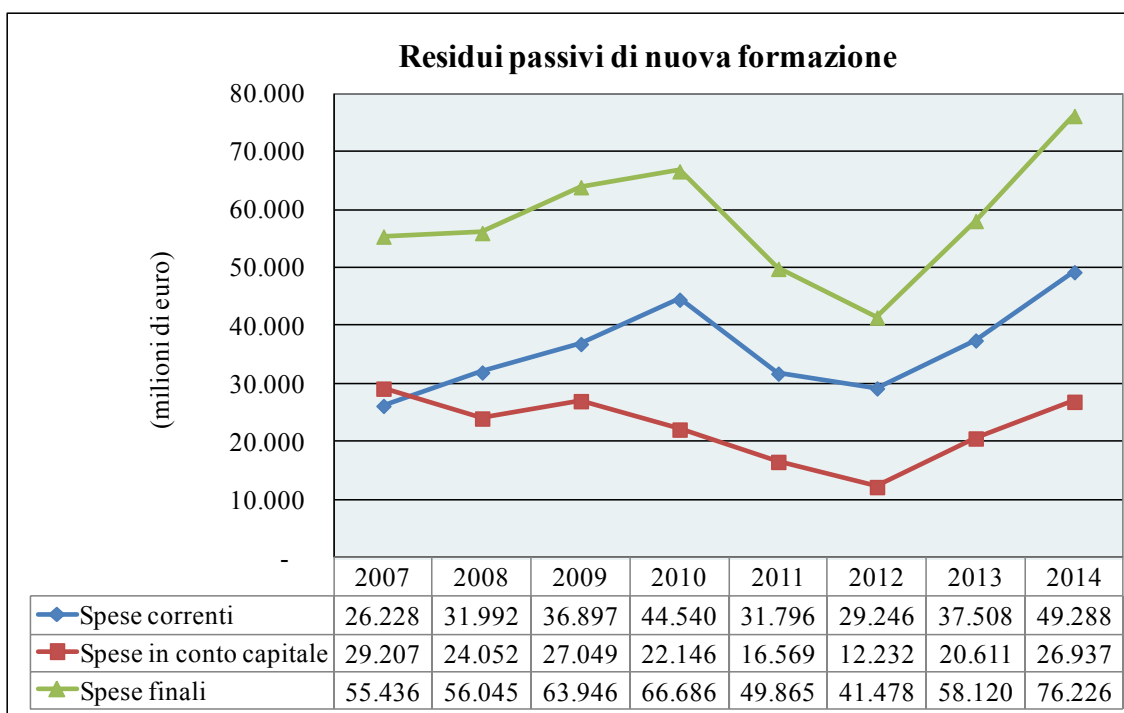
L'aumento dei residui di parte corrente è imputabile a quelli riferiti a trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (9.963 milioni) e alle famiglie (5.395 milioni). Sul versante del conto capitale si tratta in particolare di acquisizioni di attività finanziarie (per 9.118 milioni), soprattutto con riferimento al fondo per assicurare agli Enti territoriali la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili (8.473 milioni).

3.1. I residui di nuova formazione.

I residui di nuova formazione del 2014 (circa il 68% del totale) si attestano a poco meno di 76,6 miliardi di euro, registrando un aumento rispetto all'anno

²⁰ I residui passivi per le spese finali sommano quelli relativi alle spese correnti e alle spese in conto capitale ma non i residui per il rimborso di prestiti, i quali alla fine del 2014 ammontano a 462 milioni di euro.

precedente sia con riferimento alla parte corrente sia al conto capitale (in misura, rispettivamente, di circa 11,8 miliardi e 6,3 miliardi rispetto ai dati del 2013).



Le voci più consistenti nella formazione dei residui di parte corrente (circa 49,3 miliardi di euro) si riferiscono ai trasferimenti alle amministrazioni pubbliche (si tratta di 32.723 milioni, di cui 18.963 alle amministrazioni locali e 13.389 agli enti di previdenza e assistenza sociale), ai trasferimenti correnti alle famiglie (per 5.863 milioni), alle poste correttive e compensative delle entrate (per 4.004 milioni), ai consumi intermedi (3.191 milioni) e ai redditi da lavoro dipendente (1.237 milioni). Alla determinazione dei nuovi residui in conto capitale (poco meno di 27 miliardi di euro) concorrono prevalentemente le acquisizioni di attività finanziarie (10.842 milioni), gli "altri trasferimenti in conto capitale" (5.809 milioni), i contributi agli investimenti ad imprese (3.925 milioni), i contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche (3.513 milioni), gli investimenti fissi lordi (2.827 milioni) e le Amministrazioni locali.

4. LE SINGOLE DISPOSIZIONI DEL DDL DI ASSESTAMENTO

Il DDL in esame si compone di 3 articoli che intervengono su alcune disposizioni delle leggi di bilancio e di stabilità per l'esercizio finanziario 2015 (rispettivamente legge n. 191 e legge n. 190 del 2014).

Articolo 1
(Disposizioni generali)

La norma determina sotto il profilo giuridico gli effetti che sono propri dell'assestamento, introducendo nella legge di bilancio per l'anno 2015 (legge n. 191 del 2014) le occorrenti variazioni degli stanziamenti degli stati di previsione esposte nelle tabelle annesse al DDL. Si fa rinvio ai paragrafi che precedono per l'illustrazione delle più significative novità introdotte con l'assestamento.

Articolo 2
(Stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze e disposizioni relative)

L'articolo in oggetto modifica la legge di bilancio per il 2015, disponendo che al comma 7 del medesimo art. 2 della legge di bilancio 2014, l'importo di 1.200 milioni è sostituito dall'importo di 1.500 milioni.

L'incremento in oggetto riguarda il fondo, previsto dall'articolo 27 della legge 196 del 2009, occorrente per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa, (cfr. cap. 7496 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze).

Articolo 3
(Disposizioni diverse)

L'art. 3 prevede che per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, la dotazione dell'apposito fondo, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge di stabilità per il 2015, è aumentata di 254.295.088 euro per l'anno 2015.

La dotazione del predetto fondo è di 27 milioni di euro per il 2015 e di 25 milioni a decorrere dal 2016. Sarebbe opportuno acquisire informazioni in relazione agli elementi che rendono necessario l'ingente implementazione del fondo in oggetto.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Lug 2015

[Nota di lettura n. 95](#)

A.S. 1962: "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2014" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 96](#)

A.S. 1997: "Conversione in legge del decreto-legge 8 luglio 2015, n. 99, recante disposizioni urgenti per la partecipazione di personale militare all'operazione militare dell'Unione europea nel Mediterraneo centromeridionale denominata EUNAVFOR MED"

"

[Nota di lettura n. 97](#)

A.S. 1992: "Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2015, n. 85, recante disposizioni urgenti per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio"

"

[Nota di lettura n. 98](#)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive (**Atto del Governo n. 177**)

"

[Nota di lettura n. 99](#)

Schema di decreto legislativo recante disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (**Atto del Governo n. 179**)

"

[Nota di lettura n. 100](#)

A.S. 1977: "Conversione in legge del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di enti territoriali". Emendamenti del Governo

"

[Elementi di documentazione n. 22/1](#)

Trasmissione telematica delle operazioni IVA e di controllo delle cessioni di beni effettuate attraverso distributori automatici (**Schema di D.Lgs. n. 162-bis**)

"

[Elementi di documentazione n. 23/1](#)

Disposizioni sulla certezza del diritto nei rapporti tra fisco e contribuente (**Schema di D.Lgs. n. 163-bis**)

"

[Nota di lettura n. 101](#)

Schema di decreto legislativo recante revisione del sistema sanzionatorio (**Atto del Governo n. 183**)

"

[Elementi di documentazione n. 21/1](#)

Misure per la crescita e l'internazionalizzazione delle imprese (**Schema di D.Lgs. n. 161**)

"

[Nota di lettura n. 102](#)

A.S. 14 e abb. (T.U.): "Regolamentazione delle unioni civili tra persone dello stesso sesso e disciplina delle convivenze"

"

[Nota di lettura n. 103](#)

A.S. 1577-B: "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche"

"

[Nota di lettura n. 104](#)

A.S. 2021: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, recante misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria" (Approvato dalla Camera dei deputati)

Ago 2015

[Elementi di documentazione n. 32](#)

A.S. 2008: "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2014"

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