

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Elementi di documentazione

n. 12

A.S. n. 1723: "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2002" (Approvato dalla Camera dei deputati).

Settembre 2002

INDICE

Premessa	pag. 1
1. Il disegno di legge di assestamento	pag. 2
2. Le previsioni assestate (competenza)	pag. 5
2.a Variazioni di competenza relative a regolazioni contabili e debitorie	pag. 8
3. Le previsioni assestate (cassa)	pag. 9
3.a Variazioni di cassa relative a regolazioni contabili e debitorie	pag. 11
4. Residui passivi	pag. 12
5. Importo massimo di emissione dei titoli pubblici	pag. 15
6. Le variazioni apportate dalla Camera dei deputati	pag. 16

Premessa

Il disegno di legge di assestamento per l'esercizio finanziario 2002 è stato presentato in prima lettura presso la Camera dei deputati dove, come è noto, avrà inizio la sessione di bilancio per il triennio 2003-2005.

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

I presenti **Elementi di documentazione** ricostruiscono, con l'ausilio di una serie di tavole, le variazioni alle previsioni iniziali della legge di bilancio per il 2002 dovute ad atti amministrativi, le variazioni proposte direttamente con il testo in esame (per la competenza e per la cassa), le variazioni apportate presso la Camera dei deputati, nonché la situazione dei residui passivi di nuova formazione e lo scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi.

In particolare, le tavole nn. 1 e 6 riepilogano le variazioni al bilancio 2002, **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. La tavola 5 sintetizza le variazioni intervenute per atto amministrativo e quelle proposte con il disegno di legge di assestamento, evidenziandone gli effetti sul saldo netto da finanziare e sul ricorso al mercato, ed è ugualmente costruita al netto delle regolazioni debitorie.

1. Il disegno di legge di assestamento

Il disegno di legge di assestamento ha mantenuto inalterata la configurazione tecnico-giuridica rispetto agli anni passati, modificandosi esclusivamente, a partire dal 1998, nel riferimento alle unità previsionali di base anziché ai capitoli.

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

Il disegno di legge di assestamento rimane allo stato un semplice strumento di aggiornamento delle dotazioni di competenza e di cassa delle unità previsionali di base non determinate da specifiche disposizioni di legge e si connette funzionalmente con il disegno di legge di rendiconto relativo all'esercizio trascorso, dal quale risulta l'entità effettiva dei residui attivi e passivi all'inizio dell'esercizio finanziario in corso. Per quanto riguarda le entrate, gli stanziamenti di bilancio sono adeguati in relazione alle previsioni di gettito (definite in base all'evoluzione delle grandezze economiche alle quali sono correlate le basi imponibili) e all'attività di accertamento; per quanto

riguarda le spese aventi carattere discrezionale, essi sono adeguati in relazione a nuove o diverse esigenze intervenute; infine, per quanto riguarda la determinazione delle autorizzazioni di pagamento, gli stanziamenti sono adeguati alla consistenza dei residui accertati in sede di rendiconto dell'esercizio precedente.

Per quanto riguarda le variazioni di spesa, la legge di assestamento presenta il medesimo limite che sussiste per il bilancio di previsione, cioè il rispetto della legislazione sostanziale vigente; pertanto, non possono essere modificati in sede di assestamento gli stanziamenti di spesa direttamente determinati da norme vigenti e, con riguardo alle spese di natura obbligatoria, la determinazione delle relative dotazioni deve tener conto delle obbligazioni che lo Stato comunque è tenuto ad adempiere.

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 ¹ 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 dal disegno di legge di assestamento.

¹ Si ricorda che la maggior parte delle variazioni apportate con atto amministrativo non ha effetto sui saldi, poiché si tratta o dello spostamento di somme tra capitoli di spesa, oppure di modifiche della stessa entità ma di segno contrario, sia delle entrate che della spesa.

Si ricorda che le variazioni per atto amministrativo possono dipendere:

- a) dall'applicazione di provvedimenti legislativi **successivi** alla presentazione del bilancio;
- b) dall'utilizzo dei **fondi speciali dell'anno in corso** (con carattere integralmente compensativo);
- c) dall'utilizzo dei **fondi speciali dell'anno precedente** (slittamenti di copertura regolati dall'art. 11-*bis* della legge n. 468), che ha carattere non compensativo;
- d) dai prelevamenti dai **fondi di riserva** per spese obbligatorie ed impreviste e per l'integrazione delle autorizzazioni di cassa (a carattere compensativo);
- e) dalla **reiscrizione** dei residui passivi perenti (a carattere compensativo);
- f) dalla **riassegnazione** alla spesa di somme affluite all'entrata entro il mese di maggio (a carattere compensativo);
- g) dalle integrazioni di dotazioni di cassa in correlazione al **trasporto di titoli di spesa rimasti insoluti alla chiusura dell'esercizio precedente** (art. 17, ultimo comma, della legge n. 468), (a carattere non compensativo);
- h) dalle **riassegnazioni** alle unità previsionali di base (in relazione a specifiche disposizioni legislative) di somme versate in entrata nel periodo 1° novembre-31 dicembre dell'anno precedente (art. 17, comma 3, legge n. 468) (a carattere non compensativo);
- i) dalle **riassegnazioni** alla spesa di titoli affluiti all'entrata nell'esercizio in corso che non incidono sul saldo netto da finanziare e sul ricorso al mercato mentre dilatano (in modo compensativo) i volumi di entrata e spesa;
- l) dal **ricorso ai mercati esteri** per il finanziamento di interventi secondo apposita previsione legislativa.

2. Le previsioni assestate (competenza)

Le proposte di assestamento del bilancio di competenza 2002 evidenziano un peggioramento di saldi di bilancio in termini di competenza, al netto delle regolazioni debitorie, contabili e dei rimborsi IVA, rispetto alle previsioni iniziali contenute nella legge di bilancio 2002. Per effetto delle variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento, che si aggiungono all'incidenza negativa delle variazioni apportate con atto amministrativo, il saldo netto da finanziare aumenta da 32.762 mln di euro a 36.155 mln, con un peggioramento di 3.392 mln, cioè del 10,4%, come evidenziato nella tavola 1.

Senza considerare gli effetti delle variazioni per atto amministrativo, tale risultato è interamente riconducibile a maggiori spese nette di pari importo, dato che le proposte di assestamento non recano alcuna variazione delle entrate. A quest'ultimo riguardo si ricorda che la relazione al provvedimento chiarisce che, al momento della presentazione del disegno di legge, non tutti gli elementi necessari per una puntuale quantificazione del gettito dell'esercizio finanziario 2002 erano conosciuti². In relazione a tale circostanza, nella stessa relazione era prospettata l'eventualità – non concretizzatasi durante l'esame in prima lettura - della presentazione di un apposito emendamento al presente disegno di legge, qualora gli andamenti ipotizzati nel bilancio di previsione 2002 non risultassero in linea con quelli effettivi³.

² In particolare non erano ancora noti "i dati concernenti l'autoliquidazione delle imposte sui redditi, atteso che con l'art. 2 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63, convertito con modificazioni dalla legge n. 112 del 15 giugno 2002, si è stabilito che i versamenti a saldo ed in acconto (prima rata) relativi alla dichiarazione dei redditi possono essere effettuati fino al 20 giugno e, dopo tale data, entro i trenta giorni successivi maggiorando le somme da versare nella misura dello 0,40%" (cfr. AC 2923, p. XX).

³ A titolo meramente informativo si segnala ad esempio che in un recente dibattito presso l'altro ramo del Parlamento sulla situazione dell'economia e della finanza pubblica italiana il Ministro dell'economia e delle finanze ha dichiarato tra l'altro: "l'aumento del fabbisogno registrato a luglio e ad agosto riflette essenzialmente un calo delle entrate, a sua volta indotto, in parte ma non solo, dal rallentamento economico Le correzioni imposte nel mese di settembre e previste per i prossimi tre mesi stanno riconducendo la dinamica del fabbisogno – dopo lo *shock* dell'autoliquidazione non prevista da nessuna istituzione.... – verso i valori programmatici" (cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – *Resoconto sommario e stenografico* – 19 settembre 2002, pag. 42-43).

Il peggioramento del saldo netto registrato dalle proposte di assestamento in base al testo in esame è dunque interamente riferibile alle maggiori spese nette, che derivano, in particolare, dal differenziale tra i maggiori oneri di natura corrente (al netto degli interessi), pari a 1.571 mln di euro, e minori oneri in conto capitale (-219 mln di euro) e per interessi (-7 mln).

Anche l'avanzo primario e il risparmio pubblico, sempre in termini di competenza, presentano un peggioramento, rispettivamente di 1.352 mln e 1.564 mln (esclusi gli atti amministrativi, che incidono anch'essi negativamente sull'avanzo primario, mentre fanno registrare un lieve miglioramento del risparmio pubblico). Il ricorso al mercato presenta un incremento di 50.510 mln per effetto delle proposte di assestamento, dovuto alle variazioni in aumento della spesa per rimborso prestiti.

Per quanto riguarda le **variazioni per atto amministrativo a carattere non compensativo** (tavola 2), gran parte del peggioramento del saldo netto da finanziare (2.048 mln) e del ricorso al mercato (2.473 mln) (le regolazioni debitorie e contabili e il rimborso passività finanziarie non hanno effetto), è dovuto alla riassegnazione alla spesa di somme affluite in entrata dopo il 31 ottobre, che hanno un effetto pari a 2.469 mln, in larga misura riconducibili ad incassi per cartolarizzazioni, e, più limitatamente, ad operazioni sul Fondo ammortamento titoli di Stato.

Tra le **variazioni per atto amministrativo a carattere compensativo** (tavola 3), al lordo delle regolazioni debitorie, assumono particolare rilievo quelle connesse con l'attuazione dei provvedimenti legislativi in materia di ordinamento delle regioni a statuto speciale (che ammontano a 6.950 mln), quelle inerenti all'attuazione delle politiche sociali (1.597 mln) e, più

limitatamente, quelle relative ai prelevamenti dai fondi di riserva e da altri fondi (tra cui quello per i servizi segreti).

Per quanto concerne le **variazioni proposte con il provvedimento di assestamento**, il cui dettaglio, al netto delle regolazioni debitorie e contabili, è esposto nella tavola 4, l'effetto complessivo è quello di un peggioramento del saldo netto da finanziare, derivante dall'incremento delle spese finali.

Più in dettaglio, al netto delle regolazioni, che incidono per 9.057 mln, tutti dal lato della spesa, le proposte di assestamento determinano un aumento complessivo netto delle spese finali di 1.345 mln, che deriva principalmente da un aumento delle spese correnti (1.564 mln), riconducibile in larga misura ai redditi da lavoro dipendente (1.341 mln); le spese in conto capitale registrano invece un decremento di 219 mln. In particolare, nell'ambito della spesa corrente, il considerevole aumento delle spese per redditi da lavoro dipendente riguarda il bilancio del Ministero dell'istruzione, università e ricerca, con riferimento al personale ATA, alle supplenze a tempo determinato e ai docenti di ruolo. Un'altra voce significativa è quella delle poste correttive e compensative delle entrate (801 mln). Nell'ambito dei trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, i maggiori trasferimenti agli enti di previdenza (690 mln) e ai comuni (391 mln) sono più che compensati dalla variazione negativa (-1.096 mln) dei trasferimenti alle regioni.

Tavola 1

Senato - Servizio del Bilancio

RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2002					
<i>(al netto delle regolazioni contabili e debitorie e rimborsi IVA)</i>					
<i>(milioni di euro)</i>					
	a	b	c	d=(a+b+c)	(d-a)/a %
COMPETENZA	PREVISIONI INIZIALI	<i>immesse con atto amministrativo</i>	<i>proposte assestamento</i>	PREVISIONI ASSESTATE	Var. % tra previsioni asestate e previsioni iniziali
ENTRATE					
entrate finali:	369.157	323	0	369.479	0,1%
entrate tributarie (titolo I)	340.180	0	0	340.180	0,0%
entrate extra-tributarie (titolo II)	22.746	227	0	22.973	1,0%
alienazione ed ammort. di beni patr. e riscossione di crediti (titolo III)	6.231	96	0	6.326	1,5%
SPESE					
spese finali:	401.919	2.370	1.345	405.634	0,9%
spese correnti al netto interessi (titolo I)	276.817	102	1.571	278.490	0,6%
interessi (titolo I)	76.475	1	-7	76.469	0,0%
spese conto capitale (titolo II)	48.627	2.267	-219	50.675	4,2%
spese per rimborso prestiti (titolo III)	174.839	424	49.165	224.428	28,4%
<i>Spese complessive</i>	<i>576.758</i>	<i>2.794</i>	<i>50.510</i>	<i>630.062</i>	<i>9,2%</i>
SNF (spese finali-entrate finali)	32.762	2.047	1.345	36.155	10,4%
Risparmio pubblico	9.634	124	-1.564	8.194	-14,9%
Avanzo primario	43.713	-2.046	-1.352	40.314	-7,8%
Ricorso al mercato (spese complessive - entrate finali)	207.601	2.471	50.510	260.583	25,5%

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1723 sono dovute agli arrotondamenti.

Tavola 1

Senato - Servizio del bilancio

Variazioni intervenute per atto amministrativo a carattere non compensativo al lordo di regolazioni contabili e rimborso passività finanziarie		
(milioni di euro)		
	Competenza	Cassa
1) <i>Riassegnazione alla spesa di somme affluite in entrata dopo il 31 ottobre (art. 17, c.3 L.468/78)</i>	2.469	2.469
<i>di cui:</i>		
<i>Incassi per cartolarizzazioni (L. 410 del 2001)</i>	1.994	1.994
<i>Fondo ammortamento titoli di Stato (L. 432 del 1993)</i>	329	329
2) <i>Utilizzo fondi globali 2001 (art. 11-bis, c.5 L.468/78-slittati)</i>	3	3
3) <i>Trasporto titoli di pagamento insoluti 2001 (art. 17, ultimo comma L. 468/78)</i>	0	4.078

Senato - Servizio del bilancio

Variazioni intervenute per atto amministrativo a carattere compensativo al lordo delle regolazioni contabili e debitorie		
(milioni di euro)		
	<i>comp.</i>	<i>cassa</i>
1) Variazioni all'entrata compensate con la spesa (articolo 5, ultimo comma, L. 468/78):	322	322
a) Fondo ammortamento titoli di stato	77	77
b) Partecipazione italiana al finanz. di banche ed organismi internaz.	205	205
c) Altre riassegnazioni	40	40
2) Variazioni alla spesa compensate nell'ambito della spesa:	10.660	15.225
a) Utilizzo fondi globali 2002	178	178
<i>di cui:</i>		
Disposizioni urgenti in tema di accise, gasolio per autotrazione, sul funzionamento del Servizio nazionale riscossione tributi (l. 16 del 2002)	103	103
Finanziamenti a sostegno di progetti della ricerca scientifica (l. 463 del 2001)	62	62
b) Prelevamenti dai fondi di riserva e da altri fondi	9.654	14.136
<i>di cui:</i>		
Fondo spese obbligatorie	237	237
Fondo spese impreviste	269	269
Iscrizione residui perenti di parte corrente	22	22
Iscrizione residui perenti in conto capitale	17	17
Autorizzazioni di cassa	0	4.765
Attuazione ordinamento regioni a statuto speciale	6.950	6.770
Attuazione politiche sociali	1.597	1.494
Straordinario	0	0
Elezioni	0	0
Servizi segreti	409	409
Fondo contratti	1	1
Altri fondi da ripartire	152	152
c) Federalismo amministrativo (d. lgs. 59 del 1997)	778	778
d) Aree depresse	50	133

Senato - Servizio del bilancio

Variazioni delle spese proposte con il disegno di legge di assestamento per il 2002	
(milioni di euro) (al netto delle regolazioni contabili e debitorie)	competenza
<i>Spese finali</i>	1.345
a) spese correnti	1.564
<i>di cui:</i>	
Redditi da lavoro dipendente	1341
IRAP	-30
Consumi intermedi	173
Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche	17
<i>di cui:</i>	
ad Amministrazioni centrali	32
a Regioni	-1.096
a Comuni	391
ad Enti di previdenza ed assistenza sociale	690
Trasferimenti a privati	27
<i>di cui:</i>	
a famiglie e ISP	87
a imprese	-60
Risorse proprie CEE	0
Interessi passivi e redditi da capitale	-7
Poste correttive e compensative delle entrate	801
Ammortamenti	0
Altre spese correnti	-758
b) Spese in conto capitale	-219
<i>di cui:</i>	
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	146
Contributi in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche	-140
<i>di cui:</i>	
Amministrazioni centrali	4
Regioni	8
Comuni	138
Enti previdenziali e di assistenza sociale	-290
Contributi in conto capitale a privati	5
<i>di cui:</i>	
Imprese	5
Famiglie, ISP ed estero	0
Altri trasferimenti in conto capitale	-230
Acquisizione attività finanziarie	0

Senato - Servizio del Bilancio

<i>Disegno di legge di assestamento per il 2002</i> <i>Effetti delle variazioni sul saldo netto da finanziare al netto di regolazioni debitorie e contabili e rimborsi IVA</i>	
	Competenza
A. Variazioni per atto amministrativo	2.048
1. slittamenti di copertura 2001	3
2. riassegnazione alla spesa di maggiori entrate 2001	2.045
3. trasporto di titoli	0
4. altre spese	0
B. Variazioni proposte con l'assestamento	1.346
5. variazioni entrate tributarie	0
6. variazioni entrate extra-tributarie	0
7. variazioni spese correnti	1.564
8. variazioni spese in conto capitale	-218
C.= A+B Effetto delle variazioni complessive	3.394

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

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

Le regolazioni debitorie, contabili e rimborsi IVA incidono sul ricorso al mercato di competenza per 9.057 mln di euro, ascrivibili interamente alle proposte di assestamento. Considerato che già al netto di tali regolazioni si determina con le proposte di assestamento un peggioramento di 1.345 mln, le variazioni alle regolazioni (che derivano tutte da maggiori spese) determinano un ulteriore peggioramento del saldo.

Le voci più rilevanti riguardano i rimborsi di imposte, tra cui i rimborsi IVA pregressi (compresi gli interessi), che incidono per 2.832 mln di euro, e i rimborsi a titolo di imposte dirette (2.686 mln). Si tratta poi di regolazioni contabili, tra cui particolarmente significative risultano quelle inerenti alle anticipazioni di tesoreria all'INPS per anni pregressi (1.193 mln) e quelle con il Fondo pensioni Ferrovie dello Stato (1.608 mln).

L'assestamento non registra poi (neppure con riferimento alle variazioni per atti amministrativi) alcuna operazione - sempre ovviamente a titolo di regolazioni debitorie - relativamente al Fondo per l'ammortamento dei titoli del debito pubblico dal lato delle entrate.

Tavola 6
RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2002

(milioni di euro)

(al netto delle regolazioni contabili e debitorie e rimborsi IVA)

	a.	b	c	d=(a+b+c)	(d-a)/a%
CASSA	PREVISIONI INIZIALI	immesse con atto amministrativo	proposte con il ddl di assestamento	PREVISIONI ASSESTATE	Var. % tra previsioni assestate e previsioni iniziali
<i>INCASSI</i>					
incassi finali:	358.407	322	0	358.728	0,1%
incassi tributari (titolo I)	332.954	0	0	332.954	0,0%
incassi extra-tributari (titolo II)	19.222	226	0	19.448	1,2%
alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti (titolo III)	6.231	96	0	6.326	1,5%
<i>PAGAMENTI</i>					
pagamenti finali:	413.603	4.293	3.418	421.313	1,9%
spese correnti (al netto interessi) (titolo I) (*)	284.983	-2.151	4.371	287.202	0,8%
interessi (titolo I)	76.476	1.822	-5	78.293	2,4%
pagamenti conto capitale (titolo II)	52.144	4.622	-948	55.818	7,0%
pagamenti per rimborso prestiti (titolo III)	174.840	1.980	49.165	225.984	29,3%
Pagamenti complessivi	588.443	6.273	52.583	647.297	10,0%
SNF (pagamenti finali-incassi finali)	55.196	3.971	3.418	62.585	13,4%
Risparmio pubblico	-9.283	555	-4.366	-13.093	41,0%
Avanzo primario	21.280	-2.149	-3.423	15.708	-26,2%
Ricorso al mercato (pagamenti complessivi -incassi finali)	230.036	5.951	52.583	288.569	25,4%

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1723 sono dovute agli arrotondamenti.

3. Le previsioni assestate (cassa)

Anche in termini di cassa, il disegno di legge di assestamento determina un peggioramento dei saldi, considerando i dati al netto delle regolazioni debitorie, contabili e rimborsi IVA. Considerando anche gli effetti degli atti amministrativi (3.970 mln di euro), il saldo netto da finanziare aumenta infatti da 55.196 mln a 62.585 mln, con un differenziale pari a 7.389 mln, cioè del 13,4% (tavola 6).

Tale peggioramento dipende, in linea di massima, dall'incremento delle previsioni relative alla spesa corrente, inclusa la spesa per interessi (rispetto alla quale gli atti amministrativi fanno registrare un sostanziale aumento), mentre quelle per la spesa in conto capitale si riducono (sebbene quest'ultima risulti aumentata consistentemente con atti amministrativi), mentre sulle entrate non si registrano proposte di variazioni e quelle già apportate con atti amministrativi non risultano di entità significativa.

In corrispondenza con il saldo netto da finanziare peggiorano anche l'avanzo primario, che si riduce di 5.572 mln (di cui 2.149 mln per atti amministrativi), quindi del 26,2%, e il risparmio pubblico, che in termini di cassa ha un valore negativo, il quale è pari a 3.811 mln (tenuto conto di un effetto positivo di 555 mln per atti amministrativi), con un peggioramento del 41%; il ricorso al mercato si incrementa a sua volta per 58.534 mln (di cui 5.951 mln per atti amministrativi), aumentando del 25,4%.

L'effetto peggiorativo sul saldo netto da finanziare deriva dunque da un aumento di 3.971 mln conseguente alle variazioni per atto amministrativo, al quale si aggiunge un ulteriore incremento di 3.418 mln prodotto dalle variazioni proposte con il disegno di legge; in particolare, quest'ultimo risulta interamente da maggiori pagamenti correnti (al netto degli interessi) finali per

4.371 mln, a cui si contrappongono minori pagamenti per interessi e in conto capitale pari rispettivamente a 5 e a 948 mln.

Sul lato delle proposte contenute nel provvedimento, al netto delle regolazioni debitorie e contabili, le principali variazioni riguardano i redditi da lavoro dipendente (1.913 mln), i consumi intermedi (667 mln), i trasferimenti correnti ai comuni (562 mln), alle famiglie e ISP (822 mln) e le poste correttive e compensative delle entrate (818 mln).

Sul lato delle variazioni immesse per atto amministrativo a carattere compensativo, al lordo delle regolazioni, gli incrementi più significativi riguardano le stesse voci segnalate nella parte relativa alla competenza (tavola 3), a parte i prelevamenti dal fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa (che incide per 4.765 mln); **le variazioni a carattere non compensativo** (tavola 2) derivano invece quasi completamente dalla riassegnazione alla spesa di somme affluite dopo il 31 ottobre (2.469 mln) e dal trasporto di titoli di pagamento insoluti ai sensi dell'articolo 17, ultimo comma, della legge n. 468 del 1978 (4.078 mln).

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

Le variazioni relative a regolazioni contabili e debitorie determinano, nel complesso, un peggioramento del ricorso al mercato finanziario di cassa pari a 12.438 mln, tutte come risultato di maggiori spese, quasi interamente dovute alle variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento. La differenza fra l'andamento di competenza e quello di cassa riguarda in effetti esclusivamente i pagamenti riconducibili alle anticipazioni di tesoreria per il finanziamento degli enti locali, pari a 3.382 mln.

Anche per la cassa, come già osservato per la competenza, l'assestamento non registra operazioni sul lato dell'entrata per quanto riguarda il Fondo per l'ammortamento dei titoli di stato.

4. Residui passivi

I residui passivi accertati al 31 dicembre 2001, al netto di quelli relativi al rimborso prestiti (pari a 3.938 mln), ammontano a 131.241 mln, dei quali 66.302 mln derivano dalla passata gestione di competenza. In sede di formazione del bilancio di previsione per il 2002, la consistenza dei residui passivi era stata determinata in via presuntiva in 96.761 mln; il rendiconto relativo al 2001 ha quindi accertato una consistenza complessiva dei residui passivi superiore di 34.480 mln a quella stimata nelle previsioni iniziali.

Al termine dell'esercizio 2000 i residui passivi, sempre al netto dei residui per rimborso prestiti, ammontavano a 127.427 mln; a fine 2001 si registra quindi un incremento della loro consistenza rispetto all'esercizio precedente pari a 3.814 mln, cioè del 3% circa.

L'incremento dei residui passivi risulta meno rilevante (del 2% circa) se si considerano i dati al lordo dei residui per rimborso prestiti, che a fine del 2000 erano pari a 5.037 mln e a fine 2001 sono scesi a 3.938 mln.

L'importo dei residui di nuova formazione, pari a 67.658 mln, il cui dettaglio è esposto nella tavola 8, è composto per 37.963 mln da residui di parte corrente, mentre 26.976 mln sono relativi alle spese in conto capitale. Per la spesa corrente, essi riguardano in prevalenza i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (di cui 7.771 alle regioni, con riferimento essenzialmente al FSN e al Fondo federalismo fiscale, 4.516 a province e comuni e 4.132 alle Università) e alle imprese (2.593 mln), mentre di particolare rilievo appare la formazione dei nuovi residui con riferimento ai consumi intermedi (5.778 mln), ai redditi da lavoro dipendente (3.077 mln, connessi essenzialmente al Ministero dell'istruzione, università e ricerca), agli interessi (2.592 mln) e alle poste correttive e compensative (2.572 mln).

Per quanto concerne i nuovi residui in conto capitale, essi sono costituiti in gran parte dai contributi agli investimenti delle Amministrazioni pubbliche (di cui 5.091 mln, relativamente alle Amministrazioni centrali, per 12.495 mln, concernenti prevalentemente l'ENAS e gli enti di ricerca) e dai trasferimenti alle imprese (6.500 mln, in particolare per incentivi industriali, interventi nelle aree depresse e agevolazioni alla ricerca), nonché altri trasferimenti in conto capitale (3.152 mln). Di rilievo anche i nuovi residui su spese classificate come investimenti fissi lordi (3.936 mln).

Lo scostamento verificatosi fra i residui passivi presunti al 1° gennaio 2002 e quelli accertati in sede di rendiconto 2001 è collegato soprattutto, come si desume dalle tavole 9a e 9b, ai maggiori residui accertati in relazione ai Ministeri dell'economia e delle finanze (22.971 mln derivanti soprattutto, per la parte corrente, dai trasferimenti alle regioni ed in particolare al Fondo sanitario nazionale e al Fondo per il federalismo fiscale, mentre per la parte in conto capitale, dai trasferimenti alle imprese ed alle regioni per interventi nelle aree depresse), delle attività produttive (3.076 mln, ascrivibili nella quasi totalità ai trasferimenti alle imprese per incentivi), delle infrastrutture (3.039 mln riguardanti per lo più trasferimenti alle imprese ed agli enti pubblici, in particolare l'ENAS) e dell'istruzione, università e ricerca (3.007 mln, soprattutto per redditi da lavoro dipendente).

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 1992 al 2001, indicando sia gli importi in valore assoluto che le percentuali corrispondenti. L'unico anno nell'ambito della serie riportata in cui i residui accertati sono risultati inferiori a quelli presunti è stato il 1997. Tale evento può essere messo in relazione con le innovazioni introdotte con le leggi n. 94 del 1997 e n. 449 del 1997, con le quali si è inteso realizzare una maggiore

sensibilità nella gestione della spesa in conto residui, consentendo di mantenere in bilancio, tra le autorizzazioni di spesa in conto capitale, solo quelle ritenute prioritarie con riferimento alle finalità delle leggi autorizzative ed agli obiettivi complessivi delle politiche di bilancio⁴.

Con riferimento in particolare al 2001 va osservato che i residui accertati hanno superato il valore di quelli presunti per una percentuale del 39%, che denota uno scostamento inferiore rispetto a quelli registrati negli anni precedenti e seguenti il 1997 e paragonabile solo a quello del 1998, anno in cui si è verificato uno scostamento del 42%.

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

Tavola 7

Senato - Servizio del bilancio

Disegno di legge di assestamento per il 2002										
<i>Scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi dal 1992 al 2001 (al lordo dei rimborsi prestiti)</i>										
(milioni di euro)										
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Residui accertati al 31 dicembre	63.967	65.101	71.148	79.628	80.649	90.546	115.683	116.224	127.426	135.179
Residui presunti al 1° gennaio	36.105	33.170	35.191	38.823	39.526	92.664	81.287	69.611	68.653	97.219
Scostamento	27.862	31.931	35.957	40.805	41.123	-2.117	34.396	90.256	113.801	37.960
Scostamento percentuale	77%	96%	102%	105%	104%	-2%	42%	130%	85%	39%
Distribuzione dello scostamento tra i ministeri*										
<i>Presidenza</i>	1.088	1.433	1.469	1.121	1.515	2.026	2.194			
<i>Tesoro</i>	9.938	14.286	14.434	17.816	14.511	-11.603	15.697	30.996	37.042	
<i>Finanze</i>	2.756	3.281	3.443	7.390	7.658	-2.072	3.651	2.477	2.927	
<i>Bilancio</i>	707	1.327	1.404	809	1.789					
<u>Economia e finan:</u>	14.490	20.327	20.750	27.136	25.473	-11.649	21.543	33.473	39.970	22.971
Giustizia	608	632	840	814	661	656	86	246	234	500
Esteri	1.283	262	384	610	385	-315	161	8	63	290
<i>Pubblica istruzione</i>	1.193	1.487	1.370	2.351	2.896	332	234	310	743	
<i>Università</i>	458	346	676	651	817	671	282	856	413	
<u>Istruz.e Universit</u>	1.651	1.833	2.046	3.002	3.713	1.002	516	1.166	1.156	3.007
Interno	2.836	2.262	2.998	79	643	2.509	5.987	674	7.323	1.796
<i>Lavori pubblici</i>	1.252	1.019	1.557	2.085	2.051	905	2.152	2.926	1.996	
<i>Trasporti</i>	1.103	691	1.140	1.084	1.247	-1.032	313	1.552	2.324	
<u>Infrastrutture</u>	2.355	1.710	2.697	3.169	3.298	-128	2.465	4.478	4.320	3.039
Comunicazioni	1	1	23	57	25	23	25	58	47	205
Difesa	654	375	1.051	1.149	1.702	-616	842	319	37	28
Politiche agricole	933	850	746	694	997	996	1.230	1.472	340	1.662
<i>Industria</i>	508	564	1.379	1.363	1.131	1.671	616	525	226	
<i>Commercio estero</i>	39	52	45	19	35	51	12	13	14	
<u>Attività produttive</u>	547	616	1.424	1.381	1.166	1.721	629	538	241	3.076
Lavoro	843	1.181	1.325	1.591	1.550	2.192	8	2.796	2.069	530
Ambiente	621	865	609	58	520	473	268	411	511	-271
Partecipaz. statali	20									
Salute	436	268	426	250	304	214	209	484	481	620
Beni culturali	579	749	793	815	687	801	428	491	431	507

**N.B. : i Ministeri che sono stati accorpati vengono indicati in carattere corsivo;
i Ministeri risultanti dall'operazione di accorpamento sono sottolineati.**

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

Senato - Servizio del bilancio

Disegno di legge di assestamento per il 2002	
<i>Residui passivi di nuova formazione 2001</i>	
(milioni di euro)	
1)	Parte corrente 37.963
	Personale in servizio 3.077
	<i>di cui:</i>
	Istruzione, Università e Ricerca scientifica 1.802
	Economia e Finanze 278
	Consumi intermedi 5.778
	<i>di cui:</i>
	Difesa 2.533
	Economia e Finanze 1.607
	Giustizia 417
	Istruzione, Università e Ricerca scientifica 459
	Trasferimenti 23.428
	<i>di cui:</i>
	a regioni 7.771
	<i>di cui:</i>
	<i>fondo federalismo fiscale</i> 1.413
	<i>quote erariali Regioni statuto speciale</i> 929
	<i>fondo sanitario nazionale</i> 3.450
	alle università 4.132
	<i>di cui:</i>
	<i>fondo per il finanziamento delle università e dei consorzi interuniversitari</i> 4.017
	alle imprese 2.593
	<i>di cui:</i>
	<i>Ferrovie dello Stato</i> 632
	<i>Aziende di trasporto in gestione diretta e in concessione di competenza stata</i> 483
	<i>contributi in conto interessi</i> 193
	alle province ed ai comuni 4.516
	<i>di cui:</i>
	<i>Fondi ordinario, consolidato e perequativo per la finanza locale</i> 4.275
	Interessi (debito patrimoniale) 2.592
	Poste correttive e compensative entrate 2.572
	<i>di cui:</i>
	rimborsi imposte dirette ed indirette 1.721
	Altre uscite correnti 417
	IRAP 125
	Ammortamenti 154

Senato - Servizio del bilancio

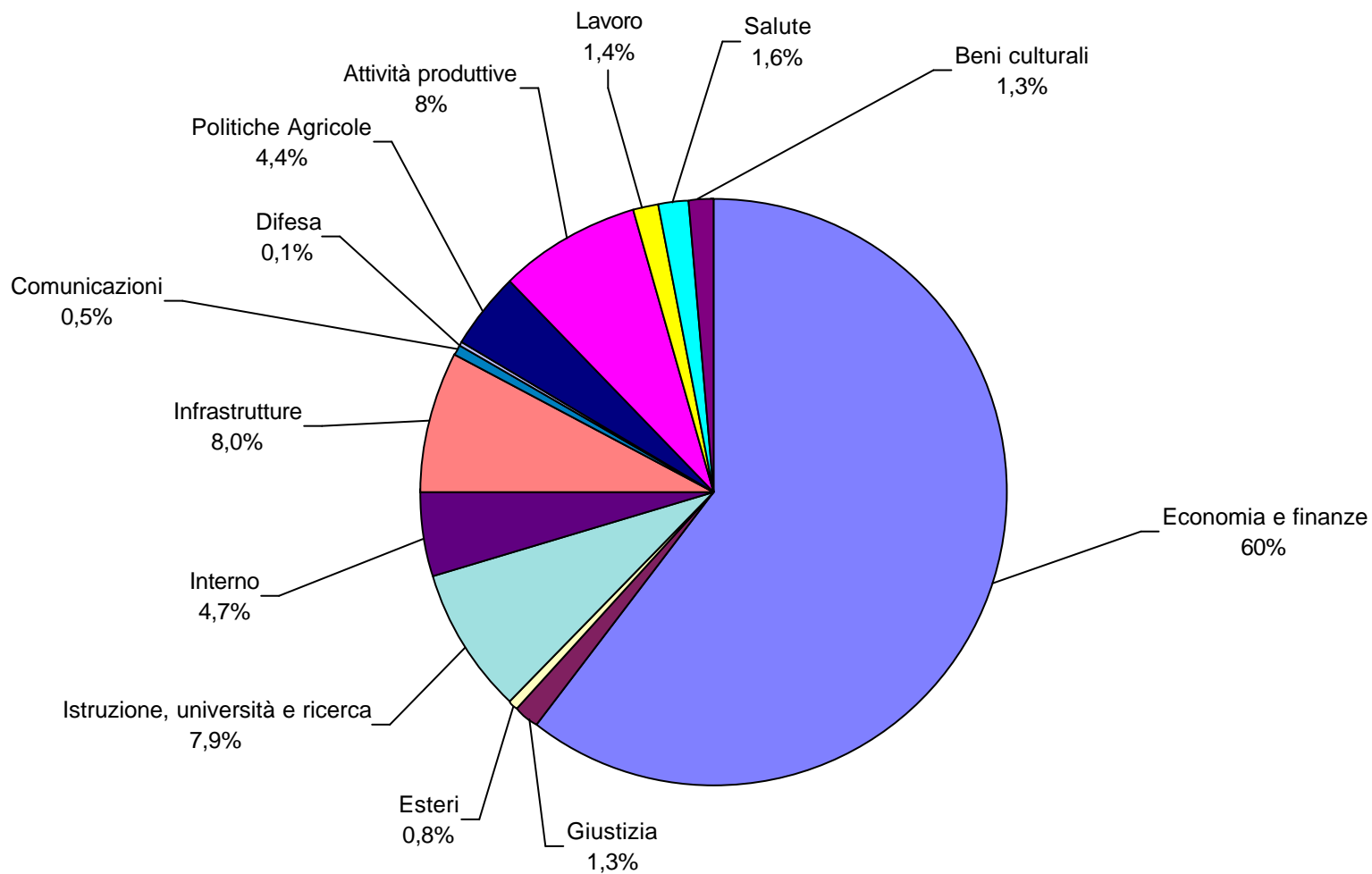
<i>Disegno di legge di assestamento per il 2002</i>		
<i>Residui passivi di nuova formazione 2001</i>		
(milioni di euro)		
2)	<i>Parte capitale</i>	26.976
	Investimenti fissi lordi	3.936
	<i>di cui:</i>	
	Infrastrutture	1.035
	Difesa	871
	Finanze	291
	Interno	424
	Politiche Agricole	398
	Trasferimenti	19.218
	<i>di cui:</i>	
	alle imprese	6.500
	<i>di cui:</i>	
	aree depresse	1.300
	incentivi alle imprese industriali	3.441
	fondo agevolazione ricerca	709
	agli enti decentrati	5.499
	<i>di cui:</i>	
	aree depresse (Regioni a statuto ordinario)	2.000
	edilizia sanitaria pubblica	992
	Fondo investimenti enti locali	502
	piano disinquinamento ambientale	247
	federalismo amministrativo	74
	università	1.021
	alle Amministrazioni centrali	5.091
	<i>di cui:</i>	
	ENAS	3.691
	Enti di ricerca	1.062
	Partecipazioni azionarie e conferimenti	670
	<i>di cui:</i>	
	conferimenti a banche ed organismi internazionali	177
	fondo di solidarietà nazionale	86
	apporto al capitale sociale delle Ferrovie dello Stato	103
	Altri trasferimenti in conto capitale	3.152
3)	<i>Rimborso di prestiti</i>	2.719
	TOTALE RESIDUI FORMATISI NEL 2001	67.658
	TOTALE RESIDUI FORMATISI NEL 2001 (AL NETTO RIMBORSO PRESTITI)	64.939
	RESIDUI DEGLI ANNI PRECEDENTI	66.302
	TOTALE RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2001 (AL NETTO RIMBORSO PRESTITI)	131.241

Senato - Servizio del bilancio

Disegno di legge di assestamento per il 2002
Distribuzione tra i Ministeri dello scostamento tra la
consistenza presunta e quella accertata dei residui
passivi
(milioni di euro)
(al lordo rimborso prestiti)

RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2001	135.179	S c o s t a m e n t o
RESIDUI PASSIVI PRESUNTI NEL BILANCIO 2002	97.219	
SCOSTAMENTO COMPLESSIVO	37.960	
Economia e finanze	22.971	<i>60%</i>
Giustizia	500	<i>1,3%</i>
Esteri	290	<i>0,8%</i>
Istruzione, università e ricerca	3.007	<i>7,9%</i>
Interno	1.796	<i>4,7%</i>
Infrastrutture	3.039	<i>7,9%</i>
Comunicazioni	205	<i>0,5%</i>
Difesa	28	<i>0,1%</i>
Politiche Agricole	1.662	<i>4,3%</i>
Attività produttive	2.974	<i>7,8%</i>
Lavoro	530	<i>1,4%</i>
Salute	620	<i>1,6%</i>
Beni culturali	507	<i>1,3%</i>
Ambiente	-271	<i>-0,7%</i>

Distribuzione percentuale tra i Ministeri dello scostamento tra la consistenza presunta e quella accertata dei residui passivi



N.B.: non è stato riportato il dato dello scostamento relativo al Ministero dell'Ambiente, in quanto il valore è negativo (- 0,7%)

5. Importo massimo di emissione dei titoli pubblici

Con riguardo all'importo massimo di emissione dei titoli pubblici in relazione al fabbisogno di cassa del settore statale, nel disegno di legge di assestamento viene fissato il limite di 48.000 mln di euro (articolo 2, comma 1), con un significativo aumento rispetto all'importo determinato nella legge di bilancio (articolo 2, comma 4, della legge n. 449 del 2001), che lo indicava in 35.000 mln.

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

Dai dati relativi al fabbisogno di cassa della *Relazione trimestrale di cassa* di ottobre e dai documenti di cui all'imminente sessione di bilancio dovrebbe essere possibile meglio accertare le motivazioni che hanno indotto all'aumento in discussione.

6. Le variazioni apportate dalla Camera dei deputati

La Camera dei deputati, nel corso dell'esame in prima lettura del provvedimento, ha approvato gli emendamenti riportati nella Tavola 10, riguardanti unicamente U.P.B. di spesa ed aventi tutti carattere compensativo.

In particolare, si evidenzia l'emendamento Tab. 2.4, approvato presso la Commissione bilancio, relativo al rifinanziamento dei contratti di programma e compensato, all'interno dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, attraverso la riduzione degli stanziamenti delle U.P.B. relative ai fondi di riserva.

Si segnala inoltre che, operando una riduzione a carico principalmente dei medesimi fondi di riserva, si è provveduto, con l'emendamento Tab. 2.3, approvato in Aula, ad incrementare i fondi per sostenere gli oneri per il personale dei Ministeri del lavoro e dell'ambiente.

Con un emendamento analogo a quello appena indicato (Tab. 2.2, approvato in Aula) si è operato un trasferimento di risorse, all'interno dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine ai Fondi per oneri relativi al personale.

Tavola 10

Senato - Servizio del bilancio

Emendamenti approvati dalla Camera dei deputati						
(euro)						
Emend.	Sede	Stato di previsione	U.P.B.	Denominazione U.P.B.	Variazione competenza	Variazione cassa
Tab. 2.1	<i>V[^] C.p.</i>	Economia e finanze - tab. 2	4.1.5.2	Altri fondi di riserva	-105.000	-105.000
		Comunicazioni - tab. 11	1.1.1.0	Funzionamento	120.500	120.500
		Comunicazioni - tab. 11	7.1.1.0	Funzionamento	-15.500	-15.500
Tab. 2.4	<i>V[^] C.p.</i>	Economia e finanze - tab. 2	3.1.2.43	Contratti di programma	232.410.000	232.410.000
		Economia e finanze - tab. 2	4.1.5.2	Altri fondi di riserva	-116.205.000	-116.205.000
		Economia e finanze - tab. 2	4.1.5.10	Fondo riserva spese obblig. e d'ordine	-116.205.000	-116.205.000
Tab. 2.3	<i>Aula</i>	Economia e finanze - tab. 2	4.1.5.2	Altri fondi di riserva	-1.047.200	-1.047.200
		Lavoro - tab. 4	2.1.5.1	Fondi da ripartire oneri pers.	282.600	282.600
		Ambiente - tab. 9	2.1.1.0	Funzionamento	-400.000	-400.000
		Ambiente - tab. 9	2.1.5.1	Fondi da ripartire oneri pers.	1.164.600	1.164.600
Tab. 2.1	<i>Aula</i>	Economia e finanze - tab. 2	4.1.5.2	Altri fondi di riserva	-302.406	-302.406
		Attività produttive - tab. 3	1.1.1.0	Funzionamento	-350.000	-350.000
		Attività produttive - tab. 3	2.1.1.0	Funzionamento	350.000	350.000
		Attività produttive - tab. 3	2.1.5.1	Fondi da ripartire oneri pers.	302.406	302.406
Tab. 2.2	<i>Aula</i>	Economia e finanze - tab. 2	4.1.5.4	Fondi da ripartire oneri pers.	2.711.838	2.711.838
		Economia e finanze - tab. 2	4.1.5.10	Fondo riserva spese obblig. e d'ordine	-2.711.838	-2.711.838
Tab. 6.1	<i>Aula</i>	Esteri - Tab. 6	2.1.1.0	Funzionamento	-650.000	-650.000
		Esteri - Tab. 6	4.1.1.0	Funzionamento	50.000	50.000
		Esteri - Tab. 6	5.1.1.2	Uffici all'estero	800.000	800.000
		Esteri - Tab. 6	6.1.1.2	Uffici all'estero	-1.000.000	-1.000.000
		Esteri - Tab. 6	10.1.1.1	Uffici centrali	600.000	600.000
		Esteri - Tab. 6	11.1.2.2	Collettività italiana all'estero	200.000	200.000