

XVI legislatura

**A.S. 1646:**

**"Disposizioni per l'assestamento  
del bilancio dello Stato e dei  
bilanci delle Amministrazioni  
autonome per l'anno finanziario  
2009"**

Luglio 2009  
n. 16



servizio del bilancio  
del Senato



## Servizio del Bilancio

**Direttore** dott. Clemente Forte

tel. 3461

## 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

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 ED ASPETTI ISTITUZIONALI .....</b>	<b>3</b>
<b>1.1 Le proposte di modifica contenute nel disegno di legge di riforma della legge di contabilità all'esame del Parlamento .....</b>	<b>11</b>
<b>2. LE PREVISIONI ASSESTATE (COMPETENZA) PER IL 2009 .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1 Variazioni delle entrate .....</b>	<b>19</b>
<b>3. LE PREVISIONI ASSESTATE (CASSA) PER IL 2009 .....</b>	<b>28</b>
<b>4. RESIDUI PASSIVI.....</b>	<b>32</b>
<b>4.1 Impatto dei residui sul conto della P.A. ....</b>	<b>39</b>
<b>5. IMPORTO MASSIMO DI EMISSIONE DEI TITOLI PUBBLICI.....</b>	<b>43</b>
<b>6. VARIAZIONE DEI FONDI DI RISERVA .....</b>	<b>45</b>



## PREMESSA

Il disegno di legge di assestamento per l'esercizio finanziario 2009 è stato presentato in prima lettura presso il Senato della Repubblica dove, come è noto, prende avvio la sessione di bilancio per il triennio 2010-2012.

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.

E' necessario sottolineare che il presente *dossier* è stato redatto prima che sia stato presentato alle Camere il Documento di programmazione economica e finanziaria per il prossimo triennio e quindi in assenza delle informazioni più aggiornate relative al quadro macroeconomico e al quadro tendenziale di finanza pubblica per l'anno in corso, che saranno contenute nel citato Documento e che, evidentemente, costituiscono una fonte informativa di grande rilievo ai fini dell'analisi dei dati contabili contenuti nel presente ddl.

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 2009 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 2009, 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.

Si riporta di seguito un riepilogo sintetico delle variazioni rispetto alle previsioni iniziali della legge di bilancio 2009; tale quadro evidenzia che tutti i risultati differenziali del bilancio dello Stato (saldo netto da finanziare, risparmio pubblico, avanzo primario e ricorso al mercato) al netto delle regolazioni debitorie peggiorano sia in termini di competenza che di cassa.

#### **Quadro di sintesi delle variazioni rispetto alle previsioni iniziali della legge di bilancio**

	Competenza			Cassa		
	Atti amm.	Proposte assest.	Totale	Atti amm.	Proposte assest.	Totale
SNF	-322	-36.548	<b>-36.870</b>	312	-46.234	<b>-45.922</b>
Risparmio pubblico	361	-32.717	<b>-32.356</b>	1.576	-39.822	<b>-38.246</b>
Avanzo primario	39	-40.055	<b>-40.016</b>	676	-49.707	<b>-49.031</b>
Ricorso al mercato	-322	-36.596	<b>-36.918</b>	-696	-46.993	<b>-47.689</b>

N.B.: il segno - indica un peggioramento dei saldi

## **1. Il disegno di legge di assestamento: configurazione tecnico-giuridica ed aspetti istituzionali**

Il disegno di legge di assestamento ha mantenuto inalterata la configurazione tecnico-giuridica rispetto agli anni passati, modificandosi ovviamente, a partire dal 1998, in conseguenza delle modifiche al bilancio di previsione nonché per recepire le linee di riforma dell'organizzazione del Governo di cui ai decreti legislativi che si sono succeduti al riguardo.

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

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 con la legge di bilancio per il 2009 e recepisce la nuova struttura del Governo, definita dal decreto-legge n. 85 del 2008.

Si rammenta poi che l'articolo 60 del decreto-legge n. 112 del 2008 ha previsto, per il triennio 2009-2011, rilevanti modifiche in materia di formazione del bilancio, che interessano anche la funzione del disegno di legge di assestamento. Sono state infatti ridotte le dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero, definendo contestualmente, in via sperimentale per il solo esercizio 2009, la possibilità di rimodulare le dotazioni finanziarie tra programmi di spesa nell'ambito di ciascuna missione; le rimodulazioni tra spese di funzionamento e spese per interventi sono consentite nel limite del 10 per cento delle risorse stanziare per gli interventi stessi (restando precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti). In particolare, nell'ambito di tale contesto, il comma 5 del citato articolo 60 attribuisce al disegno di legge di assestamento la possibilità di proporre rimodulazioni di spesa tra i programmi di ciascun ministero (mentre per il bilancio il vincolo è costituito dalla missione).

Anche alla luce delle concrete caratteristiche del presente provvedimento di assestamento, può essere utile un riferimento all'analisi effettuata dalla Corte dei conti sulle leggi di assestamento degli ultimi anni, di cui essa ha evidenziato taluni aspetti critici sul piano metodologico.

In primo luogo, la Corte ha colto un elemento di contraddittorietà tra la configurazione dell'assestamento, che la legislazione vigente delinea come meramente ricognitiva delle variazioni intervenute nelle esigenze delle amministrazioni nel corso della gestione, ed il concreto contenuto riscontrabile in alcune delle recenti leggi di assestamento, che hanno comportato un peggioramento dei saldi individuati con le previsioni iniziali di bilancio<sup>1</sup>.

Con riferimento all'aumento delle spese correnti recato dalla legge di assestamento del 2008, inoltre, la Corte ha rilevato la mancata applicazione dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater*, della legge contabile, che prescrive che i maggiori oneri derivanti dall'attuazione delle leggi vengano inseriti nella legge finanziaria (e non già nell'assestamento); in una certa misura, tale scelta elude l'obbligo di copertura delle leggi in base alla normativa vigente, dato che la quantificazione di eccedenze di spesa nell'ambito della legge finanziaria in base alla citata norma della legge di contabilità comporterebbe l'inclusione di tali importi - per la parte corrente - nel prospetto di copertura e conseguentemente l'obbligo del reperimento di mezzi di copertura.

Analizzando precedenti provvedimenti di assestamento la Corte ha sottolineato che gli incrementi di spesa con essi disposti disattendevano le linee-guida delineate con circolare della Ragioneria generale dello Stato in merito alla predisposizione dell'assestamento del bilancio di previsione, nelle quali si ribadisce che, avendo il provvedimento natura formale, le risorse "restano tassativamente contenute negli importi stabiliti con la legge di bilancio". La Corte evidenziava peraltro che, per alcuni esercizi finanziari, tali incrementi di spesa risultavano poi a consuntivo riassorbiti ai fini dell'impatto sui saldi, in ragione dell'andamento favorevole delle entrate tributarie o extra-tributarie.

Le considerazioni svolte dalla Corte sollecitano un approfondimento metodologico sulla natura e sui limiti del provvedimento di assestamento, in relazione al quale risulta cruciale l'enucleazione della componente discrezionale delle variazioni apportate al bilancio di previsione, rispetto a quella correlata all'effetto

---

<sup>1</sup> Cfr., sul punto, CORTE DEI CONTI, Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008, pag. 376.

automatico sul bilancio dovuto a fattori esogeni, quali l'andamento del quadro macroeconomico ai fini soprattutto delle previsioni delle entrate tributarie.

**Al riguardo**, si tratta di stabilire 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 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 (in particolare sul lato della spesa).

Nel caso del disegno di legge in esame alcune variazioni di bilancio (per una disamina più approfondita si rinvia al successivo paragrafo 3) risultano infatti volte a determinare in concreto un effetto espansivo; si tratta, in particolare, delle integrazioni delle autorizzazioni di cassa - pari a circa 18 mld - finalizzate, in base alla relazione illustrativa, a smaltire buona parte dei crediti nei confronti delle Amministrazioni, utilizzando i residui passivi iscritti in bilancio. Tale manovra risulta funzionalmente connessa con quanto disposto dall'articolo 9 del decreto-legge n. 78 del 2009 (AC 2561), il quale dispone una ricognizione straordinaria dei crediti di terzi, con pagamenti nei limiti delle dotazioni incrementate con l'assestamento. La RT del decreto-legge non presenta la quantificazione della misura, rinviando all'assestamento per la valutazione finanziaria.

L'aumento delle autorizzazioni di cassa appare dunque suscettibile di determinare un impatto sui saldi tendenziali, in particolare sul fabbisogno e sull'indebitamento netto della P.A., per l'anno in corso, di cui l'assestamento non fornisce evidenza, essendo limitato alle variazioni sul bilancio dello Stato.

La peculiarità di tale operazione è infatti legata al fatto che essa viene 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.

Di fronte ad una scelta di questo tipo - in presenza cioè di una componente discrezionale o di "manovra" realizzata con l'assestamento - diviene fondamentale, sotto il profilo della trasparenza, inserire le previsioni aggiornate di bilancio derivanti dal presente provvedimento nel nuovo contesto di programmazione che sarà delineato con la presentazione del DPEF. Ciò consentirebbe di valutare la portata delle misure contenute nel provvedimento rispetto ai valori-obiettivo dei saldi di bilancio fissati in fase di programmazione. In questo senso sarebbe opportuno, anzi, che il Documento di programmazione recasse la separata individuazione del quadro di finanza pubblica relativamente all'anno in corso al netto e al lordo degli effetti dell'assestamento e delle misure contenute nel decreto-legge recante provvedimenti "anti-crisi" (n. 78 del 2009), attualmente all'esame dell'altro ramo del Parlamento, o comunque l'indicazione quantitativa degli effetti sui saldi tendenziali di finanza pubblica legati alle misure più rilevanti adottate con entrambi tali provvedimenti.

Sempre per i profili problematici è utile poi ricordare, da un punto di vista istituzionale, che il disegno di legge di assestamento costituisce notoriamente uno strumento di aggiornamento delle dotazioni di competenza e di cassa delle unità previsionali di base non determinate da specifiche disposizioni di legge e si connette funzionalmente con il disegno di legge di rendiconto relativo all'esercizio trascorso, dal quale risulta l'entità effettiva dei residui attivi e passivi all'inizio dell'esercizio finanziario in corso. Da un punto di vista metodologico, per quanto riguarda le entrate, gli stanziamenti sono adeguati in relazione alle previsioni di gettito (definite in base all'evoluzione delle grandezze economiche alle quali sono correlate le basi imponibili) e all'attività di accertamento; per quanto riguarda le spese aventi carattere discrezionale, 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.

Ed è alla luce di tale quadro istituzionale che va valutata dal punto di vista metodologico la caratteristica peculiare del presente provvedimento per la parte in cui esso configura una manovra espansiva di cassa del bilancio dello Stato. Da questo punto di vista - a parte il soddisfacimento dell'esigenza di trasparenza mediante un raccordo con la rideterminazione degli obiettivi 2009 ad opera del prossimo DPEF - un aspetto precipuo da valutare è se il provvedimento in esame possa comunque collocarsi all'interno della portata istituzionale e funzionale di tale tipologia di provvedimento,

che - si ricorda - non può rappresentare un nuovo bilancio (da approvare ogni anno sulla base della norma costituzionale di cui all'articolo 81, primo comma), ma riveste carattere essenzialmente manutentivo e di aggiornamento delle previsioni contenute nel bilancio approvato al termine della sessione.

Giova da ultimo ricordare che il testo di riforma della legge di contabilità approvato dal Senato e all'esame presso la Camera dei deputati prevede sotto questo aspetto la mera facoltatività - e non più l'obbligo - della presentazione del disegno di legge, al di fuori quindi del limite temporale attualmente previsto dalla legge n. 468 del 1978 (ossia il 30 giugno), con ciò offrendo forse lo spunto per delineare - sia pure implicitamente - una tipologia di provvedimento che potrebbe anche andare al di là rispetto ai vincoli dell'articolo 81, terzo comma, Cost.

Si ricorda che le **variazioni per atto amministrativo** possono dipendere:

- a) dall'applicazione di provvedimenti legislativi **successivi** alla presentazione del bilancio;
- b) dall'utilizzo dei **fondi speciali dell'anno in corso** (con carattere integralmente compensativo);
- c) dall'utilizzo dei **fondi speciali dell'anno precedente** (slittamenti di copertura regolati dall'art. 11-*bis* della legge n. 468 del 1978), che ha carattere non compensativo;
- 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.

## **1.1 Le proposte di modifica contenute nel disegno di legge di riforma della legge di contabilità all'esame del Parlamento**

Come già accennato, è stato di recente approvato dal Senato, in prima lettura, un disegno di legge riguardante la riforma organica della legge di contabilità e finanza pubblica<sup>2</sup>, che contiene tra l'altro modifiche anche in materia di assestamento. L'articolo 34 (Assestamento e variazioni di bilancio) del testo approvato dal Senato rende dunque in primo luogo facoltativa la presentazione della legge di assestamento e rimette alla decisione del Ministro dell'economia e delle finanze la possibilità di presentarlo alle Camere, nell'arco dell'intero anno (la legislazione vigente prevede, invece, che il disegno di legge di assestamento sia presentato per ciascun esercizio finanziario, entro il 30 giugno, al Parlamento).

Più in dettaglio, va ricordato poi che, a differenza di quanto previsto dall'attuale normativa contabile, non viene riproposta la disposizione che autorizza il Ministro dell'economia ad integrare, con propri decreti da registrarsi alla Corte de Conti, le dotazioni di cassa in correlazione a titoli di spesa rimasti insoluti alla chiusura dell'esercizio precedente e che non presentano sufficienti disponibilità per il pagamento dei titoli trasportati.

Nella direzione di incrementare, rispetto alla legislazione vigente, la flessibilità amministrativa nella predisposizione del bilancio, il comma 3 stabilisce che con il disegno di assestamento e nel rispetto delle modalità indicate nel comma 3 dell'articolo 24 del medesimo disegno di legge (il quale concerne la formazione del

---

<sup>2</sup> Cfr. A.C. 2555, "Legge di contabilità e finanza pubblica".

bilancio), sia possibile proporre, limitatamente all'esercizio in corso, variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie relative ai programmi di spesa di una stessa missione. Resta precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

Sempre in questa direzione, il comma 4 prevede infine che, anche nella fase di esecuzione, con decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, possono essere adottate variazioni compensative tra le dotazioni finanziarie interne a ciascun programma, fatta eccezione per le spese corrispondenti ad oneri inderogabili e a condizione che siano rispettati gli obiettivi di saldo della finanza pubblica. Resta comunque precluso l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

Rispetto a questa impostazione si sottolinea che l'attribuzione dell'esercizio della flessibilità al Ministro dell'economia e il coinvolgimento del ministro competente limitato al potere di proposta, risultano coerenti con la necessità di valutare la neutralità sui saldi di finanza pubblica, ma appaiono problematici in un'ottica complessiva di responsabilizzazione della gestione finanziaria da parte dei singoli ministri di spesa<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Sul punto si rinvia al dossier ED n. 13 relativo al disegno di legge iniziale A.S. 1397.

## **2. Le previsioni assestate (competenza) per il 2009**

Come già accennato, i dati contenuti nel disegno di legge di assestamento per il 2009 evidenziano un peggioramento dei saldi di bilancio in termini di competenza, al netto delle regolazioni debitorie, contabili e dei rimborsi IVA, rispetto alle previsioni iniziali della legge di bilancio per il 2009.

Il saldo netto da finanziare, passando infatti da 32.790 mln a 69.659 mln, con un peggioramento di 36.869 mln, è più che raddoppiato rispetto all'entità del medesimo aggregato indicata dalla legge di bilancio; detto importo deriva per 322 mln dalle variazioni per atto amministrativo e per circa 36.548 mln dalle proposte dell'assestamento stesso.

Il risparmio pubblico, che nelle previsioni iniziali aveva un valore positivo di 12.748 mln, registra un peggioramento di 32.356 mln ed espone un valore negativo di 19.608 mln; anche in questo caso, il peggioramento deriva dall'assestamento, mentre gli atti amministrativi avevano determinato un leggero miglioramento delle previsioni iniziali, pari a 361 mln. Il ricorso al mercato, infine, denota un incremento da 255.105 mln a 292.023 mln; il peggioramento di tale saldo, pari a 36.918 mln, che corrispondono al 14 per cento circa, deriva per 322 mln da atti amministrativi e per 36.596 mln dall'assestamento.

Analogo significativo peggioramento si riscontra anche con riferimento all'avanzo primario, che passa da 48.530 mln a 8.514 mln, con un decremento di 40.016 mln, pari all'82 per cento circa; detto peggioramento deriva interamente dalle proposte dell'assestamento, in

quanto le variazioni per atto amministrativo avevano determinato un leggero miglioramento del saldo in esame, pari a 39 mln.

Tali variazioni risultano dalla contrazione delle entrate finali per 26.200 mln e dal contestuale aumento delle spese finali per 10.670 mln.

Le minori entrate derivano da una diminuzione relativa al comparto tributario pari a 29.379 mln, solo in piccola parte compensato dall'aumento delle entrate extratributarie per 2.952 mln e di quelle del titolo III per 228 mln. Nell'ambito delle entrate tributarie assumono un particolare rilievo le variazioni relative all'IVA, all'IRE e all'IRES (v. paragrafo seguente).

Le maggiori spese, pari a 10.670 mln, derivano da un aumento degli oneri di natura corrente, al netto degli interessi, per un ammontare di 9.076 mln e dall'incremento delle spese in conto capitale, per 4.740 mln: la spesa per interessi denota invece una contrazione significativa, pari a 3.147 mln. Con riferimento al decremento della spesa per interessi proposto dall'assestamento, pari a 3.507 mln (mentre per effetto degli atti amministrativi essa era aumentata di 360 mln rispetto alle previsioni iniziali), esso è attribuibile principalmente all'adeguamento degli interessi su titoli del debito pubblico, in relazione all'andamento del mercato.

Con riferimento all'aumento delle spese correnti si segnala in particolare l'importo di 1.454 mln relativo alle risorse da attribuire ai comuni a compensazione del minor gettito, per gli anni 2007 e 2008, derivante dall'ICI dei fabbricati rurali rispetto a quanto era stato quantificato dall'articolo 2, commi da 29 a 36, del decreto-legge n. 262 del 2006.

Si ricorda che il citato decreto-legge n. 262 aveva stimato un maggior gettito ICI a decorrere dal 2007 e crescente per gli anni seguenti, in relazione alle modifiche della tassazione di talune fattispecie imponibili quali gli ex-fabbricati rurali, disponendo corrispondenti riduzioni dei trasferimenti ordinari spettanti agli enti locali. Successivamente, essendosi tale quantificazione rivelata sovrastimata, al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio dei comuni, l'articolo 3 del decreto-legge n. 81 del 2007 in relazione al 2007 e l'art. 2 del decreto-legge n. 154 del 2008 hanno previsto che i comuni (anche ai fini dell'applicazione del patto di stabilità interno) effettuassero una certificazione volta ad accertare convenzionalmente le maggiori entrate ICI relative agli ex-fabbricati rurali. Tali provvedimenti non indicavano tuttavia esplicitamente la necessità di successivi maggiori trasferimenti necessari a compensare le minori entrate rispetto alle previsioni.

**Al riguardo**, si rileva che il reintegro dei trasferimenti ai comuni attraverso l'assestamento piuttosto che attraverso uno specifico provvedimento di legge, ovvero attraverso la legge finanziaria (sulla base dell'articolo 11, comma 3, lettera *i-quater*, della legge n. 468 del 1978), e senza l'attivazione della procedura prevista dalla legge di contabilità in caso di scostamento degli oneri rispetto alla quantificazione ex-ante, ripropone le problematiche richiamate nel precedente paragrafo 1, a proposito della configurazione tecnico-giuridica dello strumento dell'assestamento.

Appare comunque opportuno un chiarimento in merito alle modalità di determinazione quantitativa dell'importo indicato, anche alla luce della sua rilevante entità; occorre infine chiarire se il trasferimento in questione abbia natura *una tantum*, riguardando esclusivamente gli anni 2007 e 2008 (ai quali fa riferimento la relazione illustrativa al presente ddl), ovvero prefiguri analoghe poste di compensazione per i futuri esercizi finanziari.

Per quanto riguarda le **variazioni per atto amministrativo a carattere non compensativo**, la voce più rilevante ai fini del peggioramento dei saldi è costituita dalla riassegnazione alla spesa di somme affluite in entrata nell'ultimo bimestre del 2008: si tratta infatti di 875 mln. La voce genericamente definita "Altri" riporta invece un miglioramento di 555 mln; la relazione introduttiva al provvedimento in esame afferma che si tratta delle variazioni disposte per tener conto delle maggiori coperture, rispetto alle spese autorizzate, previste dal decreto-legge n. 185 del 2008, ai fini della compensazione dei corrispondenti effetti in termini di indebitamento recati dalla medesima norma.

**Al riguardo**, si ricorda che tale importo deriva dall'effetto combinato, relativamente all'anno 2009, di molteplici disposizioni del citato decreto-legge n. 185, sia di entrata che di spesa, sia in aumento che in diminuzione. Sulla base dei dati contenuti nelle relazioni tecniche e negli allegati riepilogativi degli effetti finanziari (Allegato 7)<sup>4</sup>, del richiamato provvedimento, con riferimento al 2009 a fronte di 7.934 mln di maggiori risorse (derivanti sia da maggiori entrate che da minori spese), gli impieghi (sia in termini di minori entrate che di maggiori spese) ammontavano a 7.378 mln, con un effetto netto sul saldo netto da finanziare pari a circa 556 mln. Il *surplus* di copertura in termini di saldo netto da finanziare risultava necessario per

---

<sup>4</sup> Per la valutazione del testo iniziale è stato utilizzato l'Allegato 7 depositato il 15 dicembre 2008 presso la Commissione bilancio della Camera. Per la valutazione delle modifiche apportate in seconda lettura è stato utilizzato l'Allegato 7 relativo al testo approvato dalla Camera dei deputati, trasmesso il 16 gennaio 2009. Alcune di tali misure tuttora non compaiono nel prospetto utilizzato, anche se non viene chiarito se esse siano state valutate prive di effetti finanziari o siano tuttora in attesa di quantificazione. Esse sono, in particolare: art. 11, comma 4: Confidi, garanzia dello Stato; art. 16-bis, comma 5 e 8: istituzione posta elettronica certificata per il cittadino e relativa copertura; art. 27, comma 21-ter: Fondo unico giustizia, utilizzo depositi giudiziari; art. 32, comma 1: riduzione aggio sulla riscossione.

garantire l'adeguata compensazione degli effetti delle misure sul fabbisogno e sull'indebitamento netto della P.A.

In particolare, le differenze che emergevano tra il SNF e l'indebitamento netto erano ascrivibili, dal lato delle entrate, alle disposizioni in materia di accertamenti (che vengono registrate sull'IN per importi pari, in ciascun anno, a circa il 15 per cento degli importi contabilizzati nel bilancio dello Stato), divergenze in parte compensate dagli effetti di alcune misure che hanno impatto esclusivamente sull'IN (ad esempio, quelle in materia di riscossione e di recupero crediti della P.A.). Dal lato delle spese, la differenza di valutazione è riconducibile principalmente alle autorizzazioni di spesa in conto capitale, per le quali la valutazione in termini di IN e F sconta le ipotesi di realizzazione e le formule di finanziamento delle opere infrastrutturali<sup>5</sup>.

Appare utile pertanto che il Governo fornisca il dettaglio dell'indicato miglioramento di 555 mln, ovvero l'elenco delle voci variare in modo non compensativo proprio per tener conto delle indicate divergenze.

Con riferimento alle **variazioni per atto amministrativo a carattere compensativo** le voci quantitativamente più rilevanti risultano quelle legate all'attuazione dell'ordinamento delle regioni a statuto speciale, pari a 10.914 mln, ed al Fondo aree sottoutilizzate (FAS), pari a 2.381 mln.

Per quanto riguarda la prima voce, lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze riporta, a titolo di variazione

---

<sup>5</sup> Operano in tal senso sia il rifinanziamento della cd. "legge obiettivo", sia le riduzioni operate sul FAS (in relazione al quale il coefficiente di spendibilità viene valutato di norma in misura di 1/3 con riferimento alla prima annualità), sia il finanziamento di parte capitale delle Ferrovie.

in dipendenza di atti amministrativi, una variazione in aumento del capitolo 2790 (Devoluzione alle regioni a statuto speciale del gettito di entrate erariali alle stesse spettanti in quota fissa), con corrispondente diminuzione del capitolo 2797 (Fondo occorrente per l'attuazione dell'ordinamento regionale delle regioni a statuto speciale).

Con riferimento al FAS, si segnala che la variazione sembra corrispondere all'insieme delle coperture a valere sul fondo stesso operate da una serie di disposizioni legislative approvate nei primi mesi dell'anno in corso. Non risulta invece nel presente ddl alcuna variazione in relazione a quanto previsto dalla Deliberazione CIPE n. 4 del 6 marzo 2009<sup>6</sup>, che prevede una "*Riserva di programmazione strategica a favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri*" mediante l'assegnazione di una quota di 9,053 mld a valere sulle risorse del FAS complessivamente disponibili per le Amministrazioni centrali.

**Al riguardo**, occorrerebbe chiarire che tipo di evidenza contabile sia prevista con riguardo al Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'articolo 18, comma 1, lettera b-bis), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

Sulla base della citata delibera CIPE le citate risorse FAS destinate come riserva di programmazione strategica sembrerebbero dover affluire sul suddetto Fondo, che peraltro, in base a quanto

---

<sup>6</sup> "Fondo per le aree sottoutilizzate. Riserva di programmazione strategica a favore della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

disposto dal comma 1, articolo 14, del decreto-legge n. 39 del 2009<sup>7</sup>, dovrebbe finanziare gli interventi di ricostruzione e le altre misure disposte a favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009. Il citato articolo demanda al CIPE l'assegnazione agli interventi di ricostruzione di un importo non inferiore a 2.000 mln e non superiore a 4.000 mln nell'ambito delle risorse del FAS per il periodo di programmazione 2007-2013.

E' necessario quindi un chiarimento sulle variazioni di bilancio necessarie per dare attuazione alle predette disposizioni.

## **2.1 Variazioni delle entrate**

Le variazioni per atto amministrativo hanno determinato, in termini di competenza, un incremento di 5.892 mln, derivante per 3.320 mln dalle entrate tributarie e per 2.572 mln dalle entrate extratributarie. In termini di cassa, l'aumento ammonta a 4.385 mln, 1.813 dei quali sono relativi alle entrate tributarie.

Di particolare rilievo appare l'aumento delle entrate extratributarie derivante da atti amministrativi, nella misura di 2.572 mln, sia per la competenza che per la cassa. Dallo stato di previsione dell'entrata si desume che tali variazioni sono ascrivibili principalmente (per 2.332 mln) alle entrate non ricorrenti. Nell'ambito di queste 1.946 mln riguardano entrate di carattere straordinario da riassegnare ai competenti stati di previsione, in base a specifiche

---

<sup>7</sup> "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009 e ulteriori interventi urgenti di protezione civile".

disposizioni; 286 mln sono costituiti da somme derivanti dal versamento di risorse finanziarie precedentemente preordinate alla concessione di crediti di imposta e 100 mln attengono a versamenti dei concessionari nel servizio nazionale della riscossione effettuati al fine di sanare le irregolarità connesse all'esercizio degli obblighi del rapporto concessionario.

**Al riguardo**, occorrerebbe un chiarimento circa la specifica natura delle maggiori entrate extra-tributarie registrate con atti amministrativi, alla luce del fatto che la quota più considerevole di tali variazioni afferisce a un capitolo di entrata (2368, art. 7 - Entrate eventuali e diverse del Ministero dell'economia e delle finanze già di pertinenza del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica) da cui non è desumibile la natura specifica delle operazioni che hanno determinato l'indicato incremento di gettito.

Si sottolinea peraltro che già nella RUEF si evidenziava per l'anno in corso un incremento consistente (di 3,2 mld, pari al 104,2 per cento), rispetto al 2008, delle entrate in conto capitale non tributarie, categoria di entrate la cui stima presenta elementi di estrema variabilità nella sequenza di documenti di finanza pubblica. Appare dunque opportuno disporre di elementi informativi di maggiore dettaglio circa la consistente variazione rispetto alle previsioni iniziali.

Le variazioni proposte con il provvedimento in esame denotano una contrazione pari a 32.091 mln; la diminuzione delle entrate tributarie riguarda sia le imposte dirette che quelle indirette; appaiono

di entità significativa le modifiche riguardanti l'IRE (-10.490 mln), l'IRES, (-4.623 mln), l'IVA (-12.394 mln, dei quali -7.032 riferiti agli scambi interni e 5.362 alle importazioni), l'imposta sostitutiva (-1.268 mln) e l'accisa sui prodotti energetici (-1.764 mln); si riscontrano aumenti con riferimento al consumo dei tabacchi (+174 mln) ed al settore dei giochi (lotto +492 mln, *bingo* +158 mln, altre attività di gioco +149 mln, prelievo erariale sugli apparecchi e congegni di gioco +204 mln).

Con riferimento alle entrate extra-tributarie, la variazione in aumento recata dal disegno di legge di assestamento (+380 mln) deriva dall'incremento delle somme relative ad avanzi di gestione (+301 mln); per l'alienazione e ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti viene proposta una variazione positiva di 228 mln.

Si ribadisce che le previsioni assestate, come quelle iniziali, sono espresse al netto delle regolazioni contabili e dei rimborsi IVA. Tali voci sono riportate, a fini conoscitivi, nella Nota preliminare allo stato di previsione dell'entrata del provvedimento in esame. Per quanto riguarda l'IVA, si tratta di 33.800 mln per le previsioni iniziali e di 33.715 mln per quelle assestate.

Come già ricordato in premessa, il provvedimento in esame viene analizzato nel presente dossier in assenza delle informazioni che saranno contenute nel Documento di programmazione economica e finanziaria per il prossimo triennio. Ciò risulta particolarmente rilevante ai fini dell'analisi dell'andamento del gettito tributario, poiché non si dispone di previsioni tendenziali elaborate in relazione ad un quadro macroeconomico aggiornato, che dovrebbe fornire

informazioni rilevanti in merito alle diverse variabili che influenzano l'andamento dei singoli tributi. Si consideri, infatti, che per ciascun tributo, a seconda della natura economica (imposte dirette, indirette) possono essere individuati coefficienti di elasticità rispetto alla relativa base imponibile tali da richiedere un'analisi articolata del quadro macroeconomico, non limitata alla stima della variazione del PIL (ad es. andamento delle retribuzioni nel settore pubblico e privato, per la stima del gettito IRPEF da ritenute sul lavoro dipendente; andamento dei profitti per la stima dell'IRES, ecc.).

L'assenza di tali informazioni non consente dunque un'analisi più puntuale dell'andamento del gettito, in particolare in relazione alla individuazione della componente congiunturale della flessione del gettito, rispetto ad altri fattori, quali gli effetti dell'azione amministrativa di lotta all'evasione e all'elusione, le specifiche misure legislative di politica tributaria adottate per potenziare gli accertamenti e le riscossioni, ovvero il grado di adesione spontanea (cd. *tax compliance*) dei contribuenti.

Tavola 1

Senato - Servizio del Bilancio

**RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2009***(al netto delle regolazioni contabili e debitorie e rimborsi IVA)  
(milioni di euro)*

<b>COMPETENZA</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>
	<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	<i>d = a+b+c</i>	<i>e = d-a</i>	<i>f = (d-a)/a%</i>
<b>ENTRATE</b>						
<b>entrate finali:</b>	<b>463.687</b>	<b>5.892</b>	<b>-32.091</b>	<b>437.488</b>	<b>-26.199</b>	<b>-5,65%</b>
entrate tributarie (titolo I)	433.373	3.320	-32.699	<b>403.994</b>	<b>-29.379</b>	<b>-6,78%</b>
entrate extra-tributarie (titolo II)	28.964	2.572	380	<b>31.916</b>	<b>2.952</b>	<b>10,19%</b>
alienazione ed ammort. di beni patr. e riscossione di crediti (titolo III)	1.350	0	228	<b>1.578</b>	<b>228</b>	<b>16,89%</b>
<b>SPESE</b>						
<b>spese finali:</b>	<b>496.478</b>	<b>6.213</b>	<b>4.457</b>	<b>507.148</b>	<b>10.670</b>	<b>2,15%</b>
spese correnti al netto interessi (titolo I)	368.269	5.171	3.905	<b>377.345</b>	<b>9.076</b>	<b>2,46%</b>
interessi (titolo I)	81.320	360	-3.507	<b>78.173</b>	<b>-3.147</b>	<b>-3,87%</b>
spese conto capitale (titolo II)	46.889	682	4.059	<b>51.630</b>	<b>4.741</b>	<b>10,11%</b>
<b>spese per rimborso prestiti (titolo III)</b>	<b>215.245</b>	<b>0</b>	<b>48</b>	<b>215.293</b>	<b>48</b>	<b>0,02%</b>
<i>Spese complessive</i>	<b>711.723</b>	<b>6.213</b>	<b>4.505</b>	<b>722.441</b>	<b>10.718</b>	<b>1,51%</b>
<b>SNF (spese finali-entrate finali)</b>	<b>32.791</b>	<b>321</b>	<b>36.548</b>	<b>69.660</b>	<b>36.869</b>	<b>112,44%</b>
<b>Risparmio pubblico</b>	<b>12.748</b>	<b>361</b>	<b>-32.717</b>	<b>-19.608</b>	<b>-32.356</b>	<b>-253,81%</b>
<b>Avanzo primario</b>	<b>48.529</b>	<b>39</b>	<b>-40.055</b>	<b>8.513</b>	<b>-40.016</b>	<b>-82,46%</b>
<b>Ricorso al mercato</b>	<b>255.105</b>	<b>322</b>	<b>36.596</b>	<b>292.023</b>	<b>36.918</b>	<b>14,47%</b>

N.B. Le differenze rispetto ai corrispondenti importi dell'A.S. 1646 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>2.110</b>	<b>2.110</b>
<b>2) Copertura provvedimenti legislativi:</b>	<b>5.489</b>	<b>4.328</b>
<b>a) Fondi globali 2009</b>	<b>40</b>	<b>40</b>
<i>di cui:</i>		
Parte corrente	40	40
Parte capitale	0	0
<b>b) Riduzioni autorizzazioni di spesa 2009</b>	<b>3.068</b>	<b>1.907</b>
<b>c) Fondo aree sottoutilizzate (FAS)</b>	<b>2.381</b>	<b>2.381</b>
<b>3) Prelevamenti dai fondi di riserva e da altri fondi</b>	<b>13.445</b>	<b>17.706</b>
<i>di cui:</i>		
Fondo spese obbligatorie	347	347
Fondo spese impreviste	297	297
Iscrizione residui perenti in conto capitale	286	286
Iscrizione residui perenti di parte corrente	675	675
Autorizzazioni di cassa	0	4.261
Attuazione ordinamento regioni a statuto speciale	10.914	10.914
Fondo contratti	21	21
Fondo missioni di pace	808	808
Altri fondi da ripartire	97	97

N.B. Le differenze rispetto ai corrispondenti importi dell'A.S. 1646 sono dovute agli arrotondamenti.

### Tavola 3

Senato - Servizio del bilancio

<b>Variazioni delle spese proposte con il disegno di legge di assestamento per il 2009</b>	
(milioni di euro) (al netto delle regolazioni contabili e debitorie)	competenza
<b><i>Spese finali</i></b>	<b>4.455</b>
<b>a) Spese correnti</b>	<b>396</b>
<b>Redditi da lavoro dipendente</b>	<b>32</b>
<b>IRAP</b>	<b>-20</b>
<b>Consumi intermedi</b>	<b>603</b>
<b>Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche</b>	<b>1.138</b>
<i>di cui:</i>	
ad Amministrazioni centrali	170
a Regioni	-507
a Comuni	1.502
altre amministrazioni locali	2
ad Enti di previdenza ed assistenza sociale	-29
<b>Trasferimenti correnti a estero</b>	<b>49</b>
<b>Trasferimenti a famiglie e ISP</b>	<b>47</b>
<b>Trasferimenti a imprese</b>	<b>56</b>
<b>Risorse proprie CEE</b>	<b>0</b>
<b>Interessi passivi e redditi da capitale</b>	<b>-3.507</b>
<b>Poste correttive e compensative delle entrate</b>	<b>63</b>
<b>Ammortamenti</b>	<b>164</b>
<b>Altre spese correnti</b>	<b>1.771</b>
<b>b) Spese in conto capitale</b>	<b>4.059</b>
<b>Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni</b>	<b>137</b>
<b>Contributi in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche</b>	<b>37</b>
Amministrazioni centrali	1
Regioni	121
Comuni	-85
Enti previdenziali e di assistenza sociale	0
<b>Contributi in conto capitale a imprese</b>	<b>-48</b>
<b>Contributi in conto capitale a famiglie, ISP ed estero</b>	<b>2</b>
<b>Altri trasferimenti in conto capitale</b>	<b>3.931</b>
<b>Acquisizione attività finanziarie</b>	<b>0</b>

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1646 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>		
(valori in milioni di euro)	Competenza	Cassa
<i>Previsioni iniziali</i>	32.790	79.052
<i>Previsioni assestate</i>	69.660	124.974
<i>Differenza tra previsioni assestate e previsioni iniziali</i>	<b>36.870</b>	<b>45.921</b>
<b><i>A. Variazioni per atto amministrativo</i></b>	<b>322</b>	<b>-312</b>
1. slittamenti di copertura 2007	2	2
2. riassegnazione alla spesa di maggiori entrate 2007	875	875
3. trasporto di titoli	0	21
4. altre spese	-555	-1.210
<b><i>B. Variazioni proposte con l'assestamento</i></b>	<b>36.548</b>	<b>46.233</b>
5. variazioni entrate tributarie	32.699	32.699
6. variazioni entrate extra-tributarie	-608	-610
7. variazioni spese correnti	398	-7.555
8. variazioni spese in conto capitale	4.059	-6.589
<b>C= A+B Effetto variazioni complessive</b>	<b>36.870</b>	<b>45.921</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. 1646 sono dovute agli arrotondamenti.

## Tavola 5

Senato - Servizio del Bilancio

<i>Effetti delle variazioni sull'avanzo primario al netto di regolazioni debitorie e contabili e rimborsi IVA</i>		
(valori in milioni di euro)	<b>Competenza</b>	<b>Cassa</b>
<b><i>Previsioni iniziali</i></b>	<b>48.530</b>	<b>2.277</b>
<b><i>Previsioni assestate</i></b>	<b>8.513</b>	<b>-46.754</b>
<b><i>Differenza tra previsioni assestate e previsioni iniziali</i></b>	<b>-40.017</b>	<b>-49.031</b>
<b><i>A. Variazioni per atto amministrativo</i></b>	<b>-38</b>	<b>-676</b>
1. slittamenti di copertura 2006	2	2
2. riassegnazione alla spesa di maggiori entrate 2006	875	875
3. trasporto di titoli	0	21
4. variazioni altre spese	-915	-1.574
<b><i>B. Variazioni proposte con l'assestamento</i></b>	<b>-40.055</b>	<b>-49.707</b>
5. variazioni entrate tributarie	-32.699	-32.699
6. variazioni entrate extra-tributarie	608	610
7. variazioni spese correnti	3.905	11.029
8. variazioni spese in conto capitale	4.059	6.589
<b><i>C= A+B Effetto delle variazioni complessive</i></b>	<b>-40.017</b>	<b>-49.031</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. 1646 sono dovute agli arrotondamenti.

### **3. Le previsioni assestate (cassa) per il 2009**

Anche in termini di cassa le previsioni assestate comportano un peggioramento dei saldi. Il SNF, al netto delle regolazioni debitorie, contabili e rimborsi IVA, passa infatti dai 79.053 mln della legge di bilancio a 124.974 mln, con un incremento pari a 45.921 mln, corrispondente al 58 per cento circa. Ciò deriva dalla somma algebrica tra gli effetti migliorativi degli atti amministrativi (per 312 mln) e le proposte peggiorative dell'assestamento (per 46.233 mln) (v. Tavola 6).

In corrispondenza con il saldo netto da finanziare peggiora significativamente anche l'avanzo primario, nella misura di 49.031 mln; il valore positivo evidenziato nelle previsioni iniziali (2.276 mln) diventa un valore negativo pari a 46.755 mln, a causa delle proposte dell'assestamento, solo in parte marginale temperate dal miglioramento di 676 mln derivante da atti amministrativi. Il risparmio pubblico, che già nelle previsioni iniziali era di segno negativo (-30.399 mln, peggiora di un importo pari a 38.246 mln (tenuto conto di un lieve effetto positivo di 1.576 mln per atti amministrativi). Il ricorso al mercato, infine, risulta incrementato nella misura di circa 47.689 mln (di cui 46.993 mln in relazione alle proposte dell'assestamento stesso), ovvero del 15 per cento circa.

In particolare, si segnala che, in presenza di minori incassi previsti per 32.089 mln, le autorizzazioni di pagamenti finali aumentano di 14.145 mln (la differenza tra previsioni iniziali e previsioni assestate, considerando anche le variazioni per atto

amministrativo, ammonta quindi a 18.219 mln, a fronte di una variazione di competenza di 10.670 mln).

**Al riguardo**, rinviando alle considerazioni metodologiche esposte nel paragrafo 1 sulle caratteristiche tipologiche del provvedimento di assestamento, si sottolinea il risalto attribuito dalla relazione illustrativa del disegno di legge in esame alle integrazioni di cassa ivi effettuate, che dovrebbero consentire il pagamento di una quota considerevole di residui passivi iscritti in bilancio e l'accelerazione, quindi, dello smaltimento dei crediti nei confronti delle Amministrazioni.<sup>8</sup>

Si segnala al riguardo la correlazione tra tale incremento delle dotazioni di cassa e la misura contenuta all'articolo 9 del decreto-legge n. 78<sup>9</sup> del 1° luglio 2009, che affronta la problematica della tempestività dei pagamenti della pubblica amministrazione, con l'intento di promuovere il pagamento di quanto dovuto dalle pubbliche amministrazioni per somministrazioni, forniture ed appalti, in linea con le disposizioni comunitarie in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali. La disciplina prevista individua modalità operative diverse per quanto riguarda il futuro e per quello che concerne il pregresso; in particolare, il punto 1 della lettera b), dispone l'avvio di un processo di smaltimento dei residui accumulati nel passato risultanti alla data del 31 dicembre 2008, sulla base di una ricognizione straordinaria; si stabilisce poi che un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dichiari liquidabili i residui

---

<sup>8</sup> Cfr. A.S. 1646, pag. 2.

<sup>9</sup> "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali".

nei limiti delle risorse rese a tal fine disponibili con la legge di assestamento.

L'aumento delle spese correnti di cui al provvedimento in esame riguarda principalmente l'adeguamento del fondo cassa per 5.500 mln, nonché dei fondi per le spese obbligatorie e impreviste ed il fondo residui passivi perenti di parte corrente, i consumi intermedi per 2.385 mln ed i trasferimenti ai comuni.

L'aumento registrato dalle spese in conto capitale, pari a 6.589 mln, riguarda per 4.000 mln il fondo per la riassegnazione dei residui passivi perenti in conto capitale, incrementato per fronteggiare le richieste rimaste inevase, riferite principalmente a crediti maturati dalle imprese nei confronti delle Amministrazioni centrali, come è evidenziato dalla relazione illustrativa al disegno di legge in esame.

Sono invece diminuiti per 2.594 mln i trasferimenti alle Regioni in relazione alle minori somme occorrenti per il Fondo ordinamento per le regioni a Statuto Speciale, e gli interessi, per 3.474 mln.

Tavola 6

Senato - Servizio del Bilancio

## RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2009

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

(milioni di euro)

	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>437.467</b>	<b>4.385</b>	<b>-32.089</b>	<b>409.764</b>	<b>-27.703</b>	<b>-6,33%</b>
entrate tributarie (titolo I)	413.751	1.813	-32.699	382.866	-30.885	-7,46%
entrate extra-tributarie (titolo II)	22.366	2.572	432	25.370	3.004	13,43%
alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti (titolo III)	1.350	0	178	1.528	178	13,19%
<b>SPESE</b>						
<b>spese finali:</b>	<b>516.520</b>	<b>4.073</b>	<b>14.144</b>	<b>534.739</b>	<b>18.219</b>	<b>3,53%</b>
spese correnti netto interessi (titolo I)	385.187	2.445	11.029	398.661	13.474	3,50%
interessi (titolo I)	81.329	364	-3.474	78.220	-3.109	-3,82%
spese in conto capitale (titolo II)	50.004	1.264	6.589	57.858	7.854	15,71%
<b>spese per rimborso prestiti (titolo III)</b>	<b>215.250</b>	<b>17</b>	<b>659</b>	<b>215.926</b>	<b>676</b>	<b>0,31%</b>
<i>Spese complessive</i>	<b>731.770</b>	<b>4.090</b>	<b>14.803</b>	<b>750.663</b>	<b>18.893</b>	<b>2,58%</b>
<b>SNF (spese finali - entrate finali)</b>	<b>79.053</b>	<b>-312</b>	<b>46.233</b>	<b>124.974</b>	<b>45.921</b>	<b>58,09%</b>
<b>Risparmio pubblico</b>	<b>-30.399</b>	<b>1.576</b>	<b>-39.822</b>	<b>-68.645</b>	<b>-38.246</b>	<b>125,81%</b>
<b>Avanzo primario</b>	<b>2.276</b>	<b>676</b>	<b>-49.707</b>	<b>-46.755</b>	<b>-49.031</b>	<b>-2154,26%</b>
<b>Ricorso al mercato</b>	<b>301.372</b>	<b>696</b>	<b>46.993</b>	<b>349.061</b>	<b>47.689</b>	<b>15,82%</b>

N.B. Le differenze rispetto ai corrispondenti importi dell'A.S. 1646 sono dovute agli arrotondamenti.

#### **4. Residui passivi**

I residui passivi accertati al 31 dicembre 2008, al netto di quelli relativi al rimborso prestiti (pari a 703 mln), ammontano a 89.336 mln, 56.045 dei quali derivano dalla gestione 2008. In sede di formazione del bilancio di previsione per il 2008 la consistenza dei residui passivi era stata determinata in via presuntiva in 62.231 mln (comprensivi di rimborso prestiti).

L'importo dei residui di nuova formazione, pari, come sopra ricordato, a 56.045 mln, il cui dettaglio è esposto nella tavola 8, è composto per circa 31.993 mln da residui di parte corrente, mentre 24.052 mln sono relativi alle spese in conto capitale. Per la spesa corrente essi riguardano in prevalenza i trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche (circa 20.829 mln, di cui 11.180 alle regioni). Per quanto concerne i nuovi residui in conto capitale, essi sono costituiti principalmente da "Altri trasferimenti in conto capitale" (8.809 mln) e da contributi per gli investimenti alle amministrazioni pubbliche (6.657 mln).

Lo scostamento per singolo ministero verificatosi fra i residui passivi presunti al 1° gennaio 2009 e quelli accertati in sede di rendiconto 2008 (v. Tavola 9) è collegato soprattutto ai maggiori residui accertati in relazione ai Ministeri dell'economia e delle finanze (20.876 mln), al Ministero per lo sviluppo economico (2.727 mln) e del lavoro, salute e politiche sociali (1.272 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 2008, indicando sia gli importi in valore assoluto che le percentuali corrispondenti.

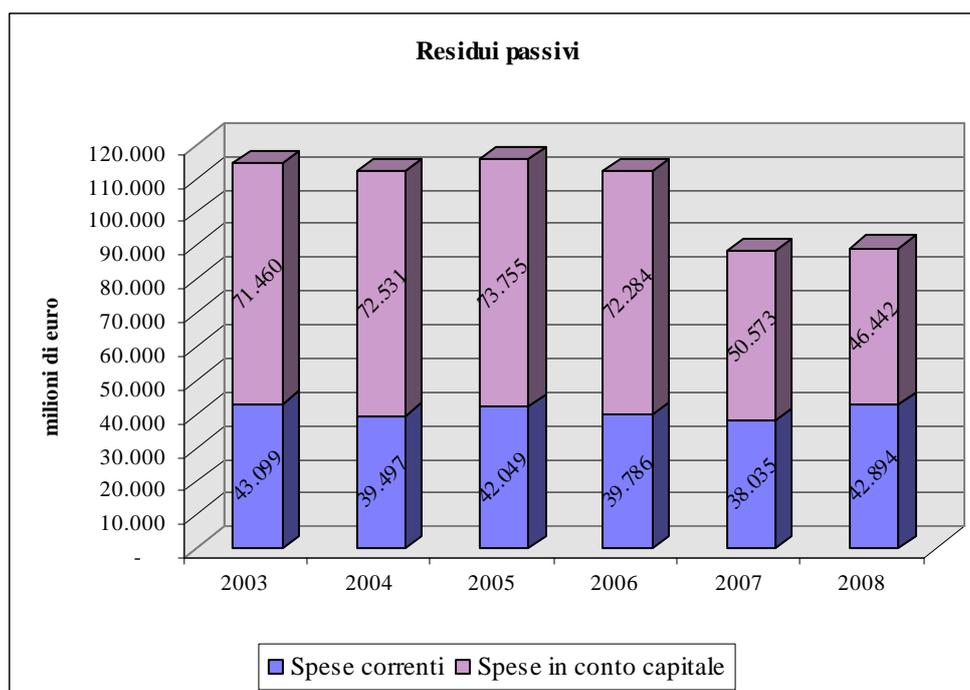
Nel 2008 lo scostamento in esame risulta notevolmente più elevato rispetto a quello dei due anni precedenti, attestandosi intorno al 45 per cento.

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

L'andamento negli ultimi sei 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.

**Residui passivi in mln**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Spese correnti	43.099	39.497	42.049	39.786	38.035	42.894
Spese in conto capitale	71.460	72.531	73.755	72.284	50.573	46.442
Spese finali	114.559	112.028	115.804	112.070	88.608	89.336



**Al riguardo**, si fa presente che, relativamente alle determinanti dell'accentuata flessione dei residui a partire dal 2007, si ricorda che il comma 36 dell'articolo 3 della legge finanziaria per il 2008 ha determinato una riduzione, da sette a tre anni, del termine di perenzione dei residui passivi in conto capitale. Tale disposizione<sup>10</sup>, entrata in vigore il 28 dicembre 2007, ha esplicito i suoi effetti a partire dai residui relativi a tutto il 31 dicembre 2007 e continua ad esplicarli con riferimento all'esercizio 2008. 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.

---

<sup>10</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.

Peraltro la Corte dei conti, nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008<sup>11</sup>, ha affermato che "il contenimento dei residui passivi è in parte apparente: l'eliminazione dal conto del bilancio dei residui passivi propri di conto capitale, legata al nuovo regime della perenzione, non può allo stato ritenersi definitiva, dovendosi scontare una reinscrizione in bilancio di una quota delle relative somme per far fronte alle richieste dei creditori". In proposito, si rileva che i capitoli relativi ai fondi di riserva per la riassegnazione alla spesa dei residui perenti vengono incrementati dal disegno di legge in esame (cfr. successivo paragrafo 6).

---

<sup>11</sup> CORTE DEI CONTI, Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008, pagg. 75 e 76.

**Tavola 7****Senato - Servizio del bilancio**

<i>Disegno di legge di assestamento per il 2009</i>										
<i>Scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi dal 1999 al 2008(al lordo dei rimborsi prestiti)</i>										
(milioni di euro)										
	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<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
<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
<b>Scostamento</b>	46.613	57.224	37.960	-41.489	54.734	49.283	64.277	20.311	7.534	27.808
<b>Scostamento percentuale</b>	67,0%	76,1%	39,0%	-23,8%	90,9%	68,4%	117,2%	20,2%	8,9%	44,7%

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 1646 sono dovute agli arrotondamenti.

## Tavola 8

Senato - Servizio del bilancio																																									
<b>Disegno di legge di assestamento 2009</b> <i>Residui passivi di nuova formazione</i> (milioni di euro)																																									
<b>1)</b>	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;"><b><i>Parte corrente</i></b></td> <td style="text-align: right;"><b>31.993</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Redditi da lavoro dipendente</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>3.786</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Consumi intermedi</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>3.308</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Trasferimenti correnti ad Amm. Pubbliche</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>20.829</b></td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">a amministrazioni centrali</td> <td style="text-align: right;">1.836</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">a amministrazioni locali</td> <td style="text-align: right;">14.644</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;"><i>di cui:</i></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 40px;"><i>a regioni</i></td> <td style="text-align: right;">11.180</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 40px;"><i>a comuni</i></td> <td style="text-align: right;">821</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 40px;"><i>ad altre amministrazioni locali</i></td> <td style="text-align: right;">2.643</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">a enti previdenziali ed assistenziali</td> <td style="text-align: right;">4.349</td> </tr> <tr> <td><b><u>Trasferimenti correnti a estero</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>276</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Trasferimenti correnti a famiglie e ISP</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>501</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Trasferimenti correnti a imprese</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>1.679</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Interessi passivi e redditi da capitale</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>205</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Poste correttive e compensative</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>723</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Risorse proprie CEE</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>0</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Altre uscite correnti</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>640</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>IRAP</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>47</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Ammortamenti</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>0</b></td> </tr> </table>	<b><i>Parte corrente</i></b>	<b>31.993</b>	<b><u>Redditi da lavoro dipendente</u></b>	<b>3.786</b>	<b><u>Consumi intermedi</u></b>	<b>3.308</b>	<b><u>Trasferimenti correnti ad Amm. Pubbliche</u></b>	<b>20.829</b>	a amministrazioni centrali	1.836	a amministrazioni locali	14.644	<i>di cui:</i>		<i>a regioni</i>	11.180	<i>a comuni</i>	821	<i>ad altre amministrazioni locali</i>	2.643	a enti previdenziali ed assistenziali	4.349	<b><u>Trasferimenti correnti a estero</u></b>	<b>276</b>	<b><u>Trasferimenti correnti a famiglie e ISP</u></b>	<b>501</b>	<b><u>Trasferimenti correnti a imprese</u></b>	<b>1.679</b>	<b><u>Interessi passivi e redditi da capitale</u></b>	<b>205</b>	<b><u>Poste correttive e compensative</u></b>	<b>723</b>	<b><u>Risorse proprie CEE</u></b>	<b>0</b>	<b><u>Altre uscite correnti</u></b>	<b>640</b>	<b><u>IRAP</u></b>	<b>47</b>	<b><u>Ammortamenti</u></b>	<b>0</b>
<b><i>Parte corrente</i></b>	<b>31.993</b>																																								
<b><u>Redditi da lavoro dipendente</u></b>	<b>3.786</b>																																								
<b><u>Consumi intermedi</u></b>	<b>3.308</b>																																								
<b><u>Trasferimenti correnti ad Amm. Pubbliche</u></b>	<b>20.829</b>																																								
a amministrazioni centrali	1.836																																								
a amministrazioni locali	14.644																																								
<i>di cui:</i>																																									
<i>a regioni</i>	11.180																																								
<i>a comuni</i>	821																																								
<i>ad altre amministrazioni locali</i>	2.643																																								
a enti previdenziali ed assistenziali	4.349																																								
<b><u>Trasferimenti correnti a estero</u></b>	<b>276</b>																																								
<b><u>Trasferimenti correnti a famiglie e ISP</u></b>	<b>501</b>																																								
<b><u>Trasferimenti correnti a imprese</u></b>	<b>1.679</b>																																								
<b><u>Interessi passivi e redditi da capitale</u></b>	<b>205</b>																																								
<b><u>Poste correttive e compensative</u></b>	<b>723</b>																																								
<b><u>Risorse proprie CEE</u></b>	<b>0</b>																																								
<b><u>Altre uscite correnti</u></b>	<b>640</b>																																								
<b><u>IRAP</u></b>	<b>47</b>																																								
<b><u>Ammortamenti</u></b>	<b>0</b>																																								
<b>2)</b>	<table style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 80%;"><b><i>Parte capitale</i></b></td> <td style="text-align: right;"><b>24.052</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Investimenti fissi lordi e acquisti terreni</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>3.418</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Contributi ad Ammi. Pubbliche</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>6.656</b></td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">a amministrazioni centrali</td> <td style="text-align: right;">2.537</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">a amministrazioni locali</td> <td style="text-align: right;">2.979</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;"><i>di cui:</i></td> <td></td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 40px;"><i>a regioni</i></td> <td style="text-align: right;">1.823</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 40px;"><i>a comuni</i></td> <td style="text-align: right;">916</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 40px;"><i>a altre amministrazioni locali</i></td> <td style="text-align: right;">240</td> </tr> <tr> <td style="padding-left: 20px;">a enti previdenziali e assistenziali</td> <td style="text-align: right;">1.140</td> </tr> <tr> <td><b><u>Contributi agli investimenti a famiglie e ISP</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>53</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Contributi agli investimenti ad estero</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>43</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Contributi agli investimenti alle imprese</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>3.937</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Altri trasferimenti in conto capitale</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>8.809</b></td> </tr> <tr> <td><b><u>Acquisizioni di attività finanziarie</u></b></td> <td style="text-align: right;"><b>1.136</b></td> </tr> </table>	<b><i>Parte capitale</i></b>	<b>24.052</b>	<b><u>Investimenti fissi lordi e acquisti terreni</u></b>	<b>3.418</b>	<b><u>Contributi ad Ammi. Pubbliche</u></b>	<b>6.656</b>	a amministrazioni centrali	2.537	a amministrazioni locali	2.979	<i>di cui:</i>		<i>a regioni</i>	1.823	<i>a comuni</i>	916	<i>a altre amministrazioni locali</i>	240	a enti previdenziali e assistenziali	1.140	<b><u>Contributi agli investimenti a famiglie e ISP</u></b>	<b>53</b>	<b><u>Contributi agli investimenti ad estero</u></b>	<b>43</b>	<b><u>Contributi agli investimenti alle imprese</u></b>	<b>3.937</b>	<b><u>Altri trasferimenti in conto capitale</u></b>	<b>8.809</b>	<b><u>Acquisizioni di attività finanziarie</u></b>	<b>1.136</b>										
<b><i>Parte capitale</i></b>	<b>24.052</b>																																								
<b><u>Investimenti fissi lordi e acquisti terreni</u></b>	<b>3.418</b>																																								
<b><u>Contributi ad Ammi. Pubbliche</u></b>	<b>6.656</b>																																								
a amministrazioni centrali	2.537																																								
a amministrazioni locali	2.979																																								
<i>di cui:</i>																																									
<i>a regioni</i>	1.823																																								
<i>a comuni</i>	916																																								
<i>a altre amministrazioni locali</i>	240																																								
a enti previdenziali e assistenziali	1.140																																								
<b><u>Contributi agli investimenti a famiglie e ISP</u></b>	<b>53</b>																																								
<b><u>Contributi agli investimenti ad estero</u></b>	<b>43</b>																																								
<b><u>Contributi agli investimenti alle imprese</u></b>	<b>3.937</b>																																								
<b><u>Altri trasferimenti in conto capitale</u></b>	<b>8.809</b>																																								
<b><u>Acquisizioni di attività finanziarie</u></b>	<b>1.136</b>																																								
<b>DATI COMPLESSIVI AL NETTO RIMBORSO PRESTITI</b>																																									
TOTALE RESIDUI FORMATISI NEL 2008																																									
	56.045																																								
RESIDUI DEGLI ANNI PRECEDENTI																																									
	33.291																																								
<b>TOTALE RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2008</b>																																									
	<b>89.336</b>																																								
<b><i>Rimborso di prestiti al 31 dicembre 2008</i></b>																																									
	<b>703</b>																																								
<b><i>Residui al lordo rimborso di prestiti al 31 dicembre 2008</i></b>																																									
	<b>90.039</b>																																								

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre dell'A.S. 1646 sono dovute agli arrotondamenti

**Tavola 9**

Senato - Servizio del bilancio	
<b><i>Disegno di legge di assestamento per il 2009</i></b> <b><i>Distribuzione tra i Ministeri dello scostamento tra la consistenza presunta e quella accertata dei residui passivi</i></b> (milioni di euro) <i>(al lordo rimborso prestiti)</i>	
<b>RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2008</b>	<b>90.039</b>
<b>RESIDUI PASSIVI PRESUNTI NEL BILANCIO 2009</b>	<b>62.231</b>
<b>SCOSTAMENTO COMPLESSIVO</b>	<b>27.808</b>
<b>Economia e finanze</b>	<b>20.876</b>
<b>Giustizia</b>	<b>170</b>
<b>Esteri</b>	<b>176</b>
<b>Istruzione, università e ricerca</b>	<b>381</b>
<b>Interno</b>	<b>-667</b>
<b>Infrastrutture</b>	<b>1.260</b>
<b>Difesa</b>	<b>96</b>
<b>Politiche Agricole</b>	<b>597</b>
<b>Sviluppo economico</b>	<b>2.727</b>
<b>Lavoro, salute e politiche sociali</b>	<b>1.272</b>
<b>Beni culturali</b>	<b>136</b>
<b>Ambiente</b>	<b>782</b>

#### **4.1 Impatto dei residui sul conto della P.A.**

Il disegno di legge in esame contiene altresì - come è avvenuto per i tre anni precedenti - un'analisi dei residui passivi in funzione dell'impatto che si può determinare sul conto economico delle P.A.. Sotto tale profilo i residui vengono classificati in tre categorie: a seconda che abbiano impatto diretto, indiretto o nullo sul conto della P.A. L'impatto è diretto se si tratta di residui generati da spese dirette del bilancio dello Stato; indiretto, se si tratta di trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche e a fondi da ripartire; nullo, con riferimento a spese registrate sul conto della P.A. secondo il criterio della competenza economica (per cui il momento del pagamento risulta irrilevante) ovvero a partite finanziarie o a "partite di giro".

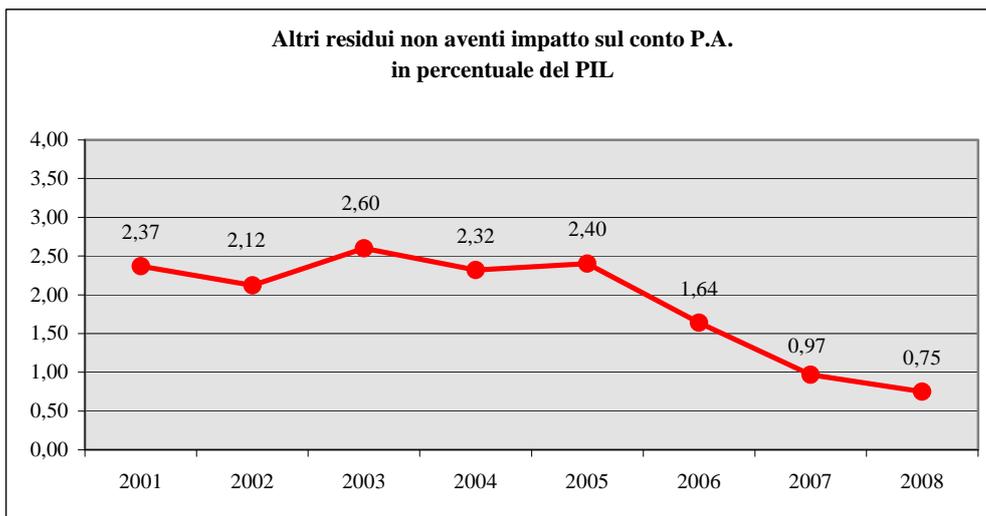
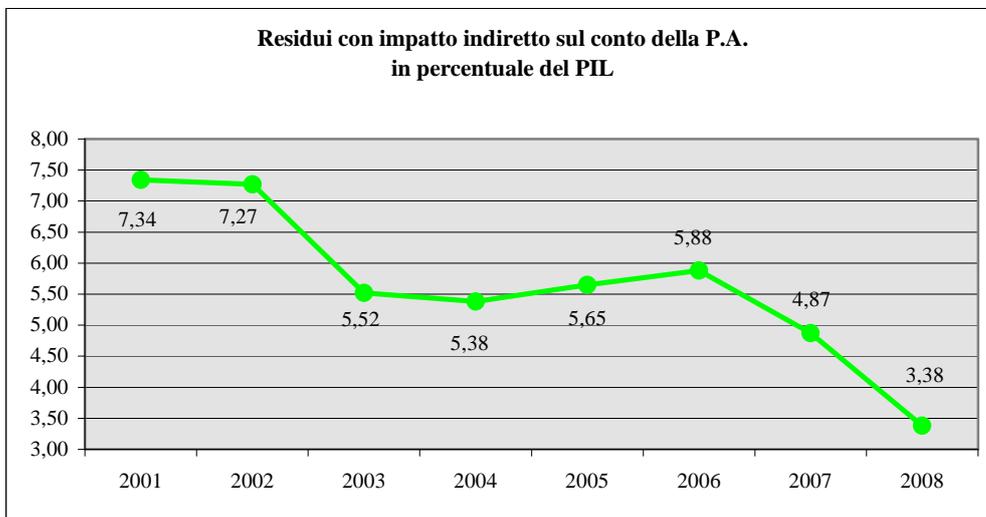
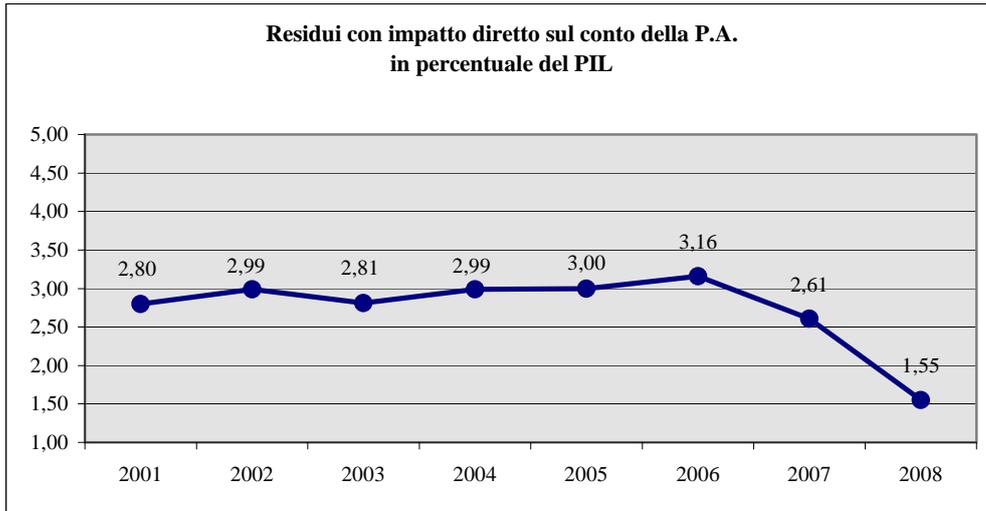
In particolare, i residui connessi a trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e a fondi da ripartire determinano un effetto sui saldi più diluito nel tempo, in quanto l'effetto stesso viene registrato sul conto della P.A. nel momento dell'effettivo prelievo dalla Tesoreria.

La relazione illustrativa sottolinea che i residui aventi impatto diretto sulla P.A. tendono ad assumere, sia in termini di valore assoluto che in percentuale rispetto al PIL, un profilo sostanzialmente costante, riconducibile alla circostanza che la formazione di questi residui è dovuta a fattori di tipo strutturale; ciononostante, gli anni 2007 e 2008 ne evidenziano una flessione rispetto all'anno precedente (rispettivamente, 2006 e 2007).

Per quanto riguarda l'andamento dei residui con impatto indiretto, si rileva una flessione significativa tra il 2008 e il 2007, in linea con l'analoga flessione che si era nell'anno 2007 rispetto al 2006.

Infine, i residui non aventi impatto sul conto della P.A. sono scesi significativamente tra il 2005 ed il 2008, passando dall'importo di 25.154 del 2005 a 17.211 nel 2006 e a 10.204 nel 2007, per risalire leggermente nel 2008, anno nel quale si registra un importo di 11.822 mln, che è comunque inferiore, se espresso come rapporto rispetto al PIL, rispetto all'anno precedente: si tratta di 0,75 a fronte di 0,97 (come riportato nel grafico che segue).

Con riferimento agli andamenti delle tre tipologie di residui considerati in percentuale del PIL, i grafici di seguito riportati evidenziano che, nell'ambito della serie storica 2001-2008, i residui con impatto indiretto sul conto della P.A denotano un andamento più variabile nel tempo.



## Tavola 10

Senato - Servizio del Bilancio

Analisi dei residui passivi secondo l'impatto sul conto della P.A.										
Anni 2005, 2006, 2007 e 2008 (milioni di euro)										
	2005	2006	2007	2008	Diff. 2008 su 2007	Diff. % 2008 su 2007	Diff. 2008 su 2006	Diff. % 2008 su 2006	Diff. 2008 su 2005	Diff. % 2008 su 2005
<b>Residui con impatto diretto sul conto della P.A.</b>	<b>31.430</b>	<b>33.162</b>	<b>27.374</b>	<b>24.300</b>	<b>-3.074</b>	<b>-11,2%</b>	<b>-8.862</b>	<b>-26,7%</b>	<b>-7.130</b>	<b>-22,7%</b>
<b>Trasferimenti</b>	<b>21.730</b>	<b>24.302</b>	<b>20.672</b>	<b>16.971</b>	<b>-3.701</b>	<b>-17,9%</b>	<b>-7.331</b>	<b>-30,2%</b>	<b>-4.759</b>	<b>-21,9%</b>
a famiglie e ISP	486	609	1.058	971	-87	-8,2%	362	59,4%	485	99,8%
a imprese	20.781	22.936	18.351	15.247	-3.104	-16,9%	-7.689	-33,5%	-5.534	-26,6%
<i>di cui rimborsi IVA autovetture</i>	0	0	5.672	4.326	-1.346	-23,7%	4.326		4.326	
a estero	463	757	1.263	753	-510	-40,4%	-4	-0,5%	290	62,6%
<b>Altre uscite correnti</b>	<b>459</b>	<b>399</b>	<b>372</b>	<b>722</b>	<b>350</b>	<b>94,1%</b>	<b>323</b>	<b>81,0%</b>	<b>263</b>	<b>57,3%</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>277</b>	<b>4,4%</b>	<b>-1.854</b>	<b>-21,9%</b>	<b>-2.634</b>	<b>-28,5%</b>
<b>Residui con impatto indiretto sul conto della P.A.</b>	<b>59.200</b>	<b>61.697</b>	<b>51.030</b>	<b>53.214</b>	<b>2.184</b>	<b>4,3%</b>	<b>-8.483</b>	<b>-13,7%</b>	<b>-5.986</b>	<b>-10,1%</b>
<b>Trasferimenti a amministrazioni pubbliche</b>	<b>54.941</b>	<b>56.700</b>	<b>45.508</b>	<b>46.651</b>	<b>1.143</b>	<b>2,5%</b>	<b>-10.049</b>	<b>-17,7%</b>	<b>-8.290</b>	<b>-15,1%</b>
a amministrazioni centrali	5.562	3.651	7.838	6.670	-1.168	-14,9%	3.019	82,7%	1.108	19,9%
a amministrazioni locali	39.848	43.965	30.359	31.936	1.577	5,2%	-12.029	-27,4%	-7.912	-19,9%
<i>regioni - ripiani disavanzi ASL</i>	25.344	3.315	2.947	1.296	-1.651	-56,0%	-2.019	-60,9%	-24.048	-94,9%
<i>regioni - altro</i>	-	25.362	17.604	22.574	4.970	28,2%	-2.788	-11,0%	22.574	
<i>comuni</i>	9.778	9.817	5.439	4.424	-1.015	-18,7%	-5.393	-54,9%	-5.354	-54,8%
<i>altre</i>	4.726	5.471	4.369	3.642	-727	-16,6%	-1.829	-33,4%	-1.084	-22,9%
a enti previdenziali e assistenziali	9.531	9.084	7.311	8.045	734	10,0%	-1.039	-11,4%	-1.486	-15,6%
<b>Altri trasferimenti in conto capitale</b>	<b>4.279</b>	<b>4.997</b>	<b>5.522</b>	<b>6.563</b>	<b>1.041</b>	<b>18,9%</b>	<b>1.566</b>	<b>31,3%</b>	<b>2.284</b>	<b>53,4%</b>
<b>Altri residui non aventi impatto sul conto della P.A.</b>	<b>25.154</b>	<b>17.211</b>	<b>10.204</b>	<b>11.822</b>	<b>1.618</b>	<b>15,9%</b>	<b>-5.389</b>	<b>-31,3%</b>	<b>-13.332</b>	<b>-53,0%</b>
<b>Redditi da lavoro dipendente</b>	<b>7.112</b>	<b>3.193</b>	<b>4.180</b>	<b>4.873</b>	<b>693</b>	<b>16,6%</b>	<b>1.680</b>	<b>52,6%</b>	<b>-2.239</b>	<b>-31,5%</b>
<b>Consumi intermedi</b>	<b>6.432</b>	<b>5.331</b>	<b>4.079</b>	<b>4.327</b>	<b>248</b>	<b>6,1%</b>	<b>-1.004</b>	<b>-18,8%</b>	<b>-2.105</b>	<b>-32,7%</b>
<b>IRAP</b>	<b>146</b>	<b>110</b>	<b>88</b>	<b>66</b>	<b>-22</b>	<b>-25,0%</b>	<b>-44</b>	<b>-40,0%</b>	<b>-80</b>	<b>-54,8%</b>
<b>Risorse proprie CEE</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>						
<b>Interessi passivi e redditi da capitale</b>	<b>735</b>	<b>1.182</b>	<b>475</b>	<b>209</b>	<b>-266</b>	<b>-56,0%</b>	<b>-973</b>	<b>-82,3%</b>	<b>-526</b>	<b>-71,6%</b>
<b>Poste correttive e compensative</b>	<b>454</b>	<b>509</b>	<b>326</b>	<b>793</b>	<b>467</b>	<b>143,3%</b>	<b>284</b>	<b>55,8%</b>	<b>339</b>	<b>74,7%</b>
<b>Ammortamenti</b>	<b>-</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>						
<b>Acquisizioni di attività finanziarie</b>	<b>10.275</b>	<b>6.886</b>	<b>1.056</b>	<b>1.554</b>	<b>498</b>	<b>47,2%</b>	<b>-5.332</b>	<b>-77,4%</b>	<b>-8.721</b>	<b>-84,9%</b>
<b>TOTALE RESIDUI FINALI</b>	<b>115.784</b>	<b>112.070</b>	<b>88.608</b>	<b>89.336</b>	<b>728</b>	<b>0,8%</b>	<b>-22.734</b>	<b>-20,3%</b>	<b>-26.448</b>	<b>-22,8%</b>

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre dell'A.S. 1646 sono dovute agli arrotondamenti.

## **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, il comma 1 dell'articolo 2 del disegno di legge in esame fissa un limite pari a 90.100 mln di euro, con un aumento di 67.100 mln di euro rispetto all'importo determinato nella legge di bilancio (articolo 2, comma 3, della legge n. 204 del 2008), che lo indicava in 23.000 mln.

**Al riguardo**, 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>12</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.

In assenza dell'aggiornamento delle stime sul fabbisogno che sarà presentato con il Documento di programmazione economico-finanziaria si può fare riferimento alla Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica, presentata dal Ministro dell'economia e delle finanze nel corso del mese di aprile, la quale stimava per il 2009 un fabbisogno di 82.092 mln, sulla base dei nuovi

---

<sup>12</sup> Ciò non si è verificato solo negli anni 1995, 1998, 2007 e 2008.

elementi di valutazione disponibili rispetto alle risultanze per il 2008, anno nel quale il settore statale aveva registrato un fabbisogno di 54.287 mln. Il comunicato del Ministero dell'economia e delle finanze riguardante il fabbisogno del settore statale nel primo semestre del 2009<sup>13</sup> fornisce un dato di 49.500 mln (a fronte dell'importo di 23.993 mln registrato nel corrispondente periodo del 2008).

Si ricorda che l'articolo 12 del decreto-legge n. 185 del 2008, autorizzando il Ministero dell'economia e delle finanze a sottoscrivere speciali strumenti finanziari emessi da banche italiane o da società capogruppo di gruppi bancari italiani, le cui azioni siano quotate sui mercati regolamentati, ha stabilito<sup>14</sup> che le risorse necessarie per far fronte alle operazioni di sottoscrizione sono individuate con DPCM, permettendo a tal fine anche l'emissione di titoli di Stato.

In attuazione di tale norma, l'atto del Governo n. 78 del 2009 ha autorizzato la sottoscrizione di un prestito obbligazionario di 1.450 mln del Banco Popolare Società Cooperativa e l'atto del Governo n. 103 del 2009 di un prestito obbligazionario convertibile di 500 mln della Banca popolare di Milano Società Cooperativa a r.l., entrambi individuando le necessarie risorse nell'emissione di titoli di Stato.

Andrebbe pertanto chiarito se l'indicata variazione dell'importo massimo di emissione dei titoli pubblici include gli effetti dei citati DPCM adottati nel frattempo in attuazione della citata norma, che hanno utilizzato tale modalità di copertura.

---

<sup>13</sup> Cfr. Comunicato stampa n. 100 del 1° luglio 2009.

<sup>14</sup> Cfr. comma 9, lettera d).

## **6. Variazione dei fondi di riserva**

Il comma 2 dell'articolo 2 del presente disegno di legge, modificando una norma della legge di bilancio (articolo 2, comma 7, della legge n. 204 del 2008), apporta consistenti variazioni agli stanziamenti relativi ai fondi di riserva previsti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - centro di responsabilità Ragioneria generale dello Stato.

In particolare, si tratta:

- di 300 mln con riferimento al Fondo per le spese obbligatorie e d'ordine: lo stanziamento di detto fondo diventa di 1.079 mln (in luogo di 779 mln);
- di 1.000 mln per il Fondo per la riassegnazione di residui passivi della spesa di parte corrente, eliminati negli esercizi precedenti per perenzioni amministrative: esso passa da 1.600 a 2.600 mln;
- di 4.000 mln per il Fondo per la riassegnazione di residui passivi della spesa in conto capitale, eliminati negli esercizi precedenti per perenzioni amministrative: esso ammonta quindi a 4.900 mln (a fronte di 900 in base alla legge di bilancio);
- di 400 mln in relazione al Fondo per le spese impreviste, che passa quindi da 410 a 810 mln;

- di 5.500 mln con riguardo al Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa (20.500 mln in luogo di 15.000 mln).

Si ricorda che l'attuale formulazione della legge di contabilità prevede un unico Fondo per la riassegnazione dei residui perenti, mentre il già citato disegno di legge di riforma della legge di contabilità approvato recentemente dal Senato e attualmente in discussione presso la Camera dei deputati<sup>15</sup>, prevede esplicitamente l'istituzione di due Fondi distinti, rispettivamente per la parte corrente e per la parte in conto capitale.

Si segnala tuttavia che già a partire dalla legge di bilancio per il 2002 è stata attuata la suddivisione in due distinti capitoli del Fondo in oggetto, con riferimento, appunto, alla parte corrente e a quella in conto capitale.

---

<sup>15</sup> Cfr. A.C. 2555, articolo 28.

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