

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Servizio del bilancio

Elementi di documentazione

n. 20

A.S. n. 2356: "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2003".

Bilancio di assestamento

Settembre 2003

INDICE

Premessa	pag. 1
1. Il disegno di legge di assestamento: configurazione tecnico-giuridica	pag. 2
2. Le previsioni assestate (competenza) per il 2003, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA.....	pag. 5
2.a Variazioni di competenza relative a regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA	pag. 17
3. Le previsioni assestate (cassa) per il 2003, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA.....	pag. 19
3.a Variazioni di cassa relative a regolazioni contabili e debitorie.....	pag. 20
4. Residui passivi	pag. 21
5. Importo massimo di emissione dei titoli pubblici.....	pag. 28
6. Variazioni relative a fondi di riserva.....	pag. 29

Premessa

Il disegno di legge di assestamento per l'esercizio finanziario 2003 è stato presentato in prima lettura presso il Senato della Repubblica dove, come è noto, avrà inizio la sessione di bilancio per il triennio 2004-2006.

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

Il presente lavoro ricostruisce, anche attraverso una serie di tavole, le variazioni alle previsioni iniziali della legge di bilancio per il 2003 dovute ad atti amministrativi, le variazioni proposte direttamente con il testo in esame (per la competenza e per la cassa), la situazione dei residui passivi di nuova formazione e lo scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi.

In particolare, le tavole 1 e 6 riepilogano le variazioni al bilancio 2003, rispettivamente di competenza e di cassa, al netto delle regolazioni debitorie, contabili e rimborsi IVA, mostrando gli elementi che concorrono a spiegare la differenza tra previsioni iniziali e previsioni assestate per quanto riguarda il saldo netto da finanziare ed il ricorso al mercato; la tavola n. 5 sintetizza, sempre al netto delle regolazioni debitorie, le variazioni intervenute per atto amministrativo e quelle proposte con il disegno di legge di assestamento, evidenziandone gli effetti sul saldo netto da finanziare; la tavola n. 5-*bis* rappresenta le corrispondenti variazioni, valutate in rapporto all'avanzo primario.

1. Il disegno di legge di assestamento: configurazione tecnico-giuridica

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

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

Il disegno di legge di assestamento costituisce 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. 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; con riguardo alle spese di natura obbligatoria, la determinazione delle relative dotazioni deve tener conto delle obbligazioni che lo Stato è comunque tenuto ad adempiere.

Il disegno di legge di assestamento si compone di una parte informativa che espone l'evoluzione, in termini di competenza e di cassa, delle singole dotazioni di bilancio, per effetto sia delle variazioni apportate mediante atti amministrativi¹ dopo l'approvazione della legge di bilancio e fino al 31 maggio, sia delle variazioni proposte con lo stesso disegno di legge di assestamento, e di una parte che costituisce l'oggetto

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 sia delle entrate che della spesa.

formale dell'approvazione parlamentare, contenente le sole proposte di variazione recate dallo stesso disegno di legge di assestamento.

Si ricorda che le variazioni per atto amministrativo possono dipendere:

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

2. Le previsioni assestate (competenza) per il 2003, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA

Le proposte di assestamento del bilancio di competenza 2003 evidenziano un miglioramento del saldo netto da finanziare e del risparmio pubblico in termini di competenza, al netto delle regolazioni debitorie e contabili e dei rimborsi IVA, rispetto alle previsioni iniziali contenute nella legge di bilancio 2003. Per contro, si evidenziano (sempre al netto delle regolazioni) una diminuzione dell'avanzo primario e l'aumento del ricorso al mercato. Per effetto delle variazioni proposte con il disegno di legge di assestamento e della trascurabile entità dell'incidenza negativa delle variazioni apportate con atto amministrativo, il saldo netto da finanziare (SNF) diminuisce da 47.764 mln di euro a 46.424 mln di euro (v. tavola 1), con un miglioramento di circa 1.340 mln di euro, cioè del 2,8%.

Il miglioramento del SNF ed il peggioramento dell'avanzo primario indicano minori oneri (per 2.443 mln di euro) per interessi sul debito pubblico, in virtù sostanzialmente dell'andamento decrescente dei tassi; si è verificato altresì un aumento delle altre spese correnti, in misura pari a 1.190 mln di euro.

Mentre l'avanzo primario presenta un peggioramento da 30.867 mln di euro a 29.771 mln di euro, pari a circa 1.100 mln di euro (quasi interamente attribuibili alle proposte di assestamento), il risparmio pubblico, sempre in termini di competenza, pur restando negativo, migliora in misura pari a circa 1.000 mln di euro, con un forte effetto

positivo (nel senso della riduzione) ad opera della proposta di cui all'assestamento, in parte controbilanciato da un effetto negativo (ampliativo dunque del saldo negativo in questione) ad opera degli atti amministrativi.

Con riferimento al ricorso al mercato, si verifica un peggioramento di circa 45.328 mln di euro, dovuto anche alle regolazioni debitorie e al rimborso prestiti, sia per la proposta dell'assestamento che per gli atti amministrativi.

In relazione alle variazioni dei saldi sopra descritte, si evidenzia - dal lato delle entrate - che il Governo ha sostanzialmente confermato le previsioni iniziali contenute nella legge di bilancio per il 2003, in attesa dei risultati definitivi dell'autotassazione e dei provvedimenti di sanatoria fiscale (oltre che, naturalmente, dell'andamento del ciclo). Al riguardo, si ricordano, sia pure a livello di P.A., le stime più aggiornate nell'andamento delle entrate nel 2003, contenute nel DPEF 2004-2007 (presentato dal Governo al Parlamento successivamente alla presentazione del disegno di legge in esame), con un significativo scostamento (più di 10 mld di euro di riduzione) rispetto alle previsioni iniziali. Sarebbero opportuni chiarimenti al riguardo da parte del Governo, risultando al momento ridotta la significatività dei saldi esposti nel disegno di legge in esame. Ciò anche per fissare la base più aggiornata di risparmio pubblico ai fini della individuazione degli eventuali margini di copertura in tal senso da parte del disegno di legge finanziaria 2004.

In relazione alle spese, il disegno di legge in esame registra sia un aumento di quelle correnti che una riduzione degli oneri per interessi;

sulle spese in conto capitale, per la parte di competenza, è stata invece operata una riduzione di modesta entità.

Le variazioni per atto amministrativo a carattere non compensativo (tavola 2) sono in gran parte riconducibili (8.084 mln di euro) alle riassegnazioni alla spesa di somme affluite in entrata nel 2002.

Le variazioni per atto amministrativo a carattere compensativo (tavola 3) comprendono in particolare: 1) tra le variazioni all'entrata compensative con la spesa, le somme assegnate al Fondo Sanitario Nazionale per l'attuazione di direttive europee; 2) tra le variazioni alla spesa compensate nell'ambito della spesa, gli utilizzi dei fondi globali (tra cui si evidenziano gli interventi urgenti in materia di scuola, università e ricerca e quelli volti a favorire l'iniziativa privata e lo sviluppo della concorrenza) e i prelevamenti dai fondi di riserva ed altri fondi, tra i quali assumono particolare rilievo quelli per l'attuazione dell'ordinamento delle Regioni a statuto speciale.

Conclusivamente, in seguito alle variazioni per atto amministrativo, il SNF (al netto delle regolazioni contabili) aumenta nella misura di 95 mln di euro e il peggioramento del ricorso al mercato risulta pari a 8.123 mln di euro (v. tavola 1).

Per quanto concerne le variazioni proposte con il provvedimento di assestamento, l'effetto complessivo del miglioramento del SNF al netto delle regolazioni debitorie e contabili, pari a 1.437 mln di euro (v. tavola 1), deriva - come indicato sopra - dalla forte caduta della spesa per interessi, tale da controbilanciare l'incremento delle altre spese correnti .

In particolare, per quanto riguarda le spese e la relativa diminuzione complessiva netta, il dettaglio è esposto nella tavola 4. Il calo delle spese

correnti è pari nel complesso a 1.254 mln di euro, dovuto alla citata diminuzione degli oneri per interessi (2.443 mln di euro), parzialmente compensata dall'incremento di altre spese correnti, tra cui in particolare i consumi intermedi - che aumentano di 746 mln - ed i trasferimenti a famiglie e di imprese, che aumentano di 493 mln.

Per quanto riguarda le entrate, come già accennato, il disegno di legge si limita per ora a registrare alcune ridotte variazioni immesse con atto amministrativo, non proponendo alcuna nuova variazione.

Una menzione particolare merita il cenno contenuto nella relazione illustrativa del disegno di legge in esame al fatto che sull'andamento della spesa ha inciso, "peraltro, in maniera significativa, anche la legge 246 del 2002,..... Ne è derivata l'esclusione della possibilità di utilizzare l'assestamento per una serie di oneri che si configurano più propriamente come spese eccedenti la relativa previsione normativa. Tali spese, riguardanti generalmente benefici assimilabili a diritti soggettivi - peraltro già utilizzati dai beneficiari e oggetto di rimborso agli enti previdenziali - ovvero spese aventi natura obbligatoria, dovranno essere rifinanziate con appositi provvedimenti legislativi di carattere sostanziale, al limite in sede di prossima legge finanziaria²".

Soprattutto per la parte di spesa cd. "obbligatoria", questa decisione, peraltro attuativa del citato decreto-legge cd. "taglia spese", art. 1, comma 1-*bis*³, ripropone un serie di problemi già evidenziati in sede di esame del decreto legge, alle cui osservazioni svolte da questo Servizio si

² Cfr. A.S. n. 2356, pp. V-VI.

³ In base al quale "ai fini dell'applicazione delle disposizioni di cui al comma 1 [ossia l'art. 11-ter della legge n. 468 del 1978] alla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto, per l'individuazione dei limiti degli oneri finanziari si assumono i rispettivi stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione dello Stato".

fa rinvio⁴. In sostanza, interpretando questa norma nel senso che gli stanziamenti di natura obbligatoria - da costruire peraltro, sulla base del novellato art. 1 dell'art. 11-*ter* della legge 468 del 1978, come previsioni di spesa e non come tetti di spesa, tenuto conto dell'ordine del giorno accolto dal Governo al Senato nel corso della discussione parlamentare del citato decreto⁵, - verrebbero tutti trasformati in tetti di spesa sulla base della previsione iniziale, va valutato se in tal modo, almeno per il 2003, non si pongano le premesse per un utilizzo in senso sostanziale della legge di bilancio. In tal ipotesi, infatti, in presenza di situazioni di diritto soggettivo, la legge di bilancio finisce con il porre le premesse per limitare il pieno soddisfacimento di tali diritti allo stanziamento di bilancio in essere. Infatti, come si evince dal richiamato passaggio della relazione illustrativa, gli incrementi a legislazione vigente rispetto agli stanziamenti storici dovranno essere rifinanziati con norme *ad hoc*, nel presupposto che, non accadendo ciò, vale l'effetto del limite.

Quest'ultima circostanza può costituire l'occasione poi per chiarire anche quale criterio si seguirà per le future previsioni di bilancio a legislazione vigente (ovviamente al netto della nuova legislazione eventualmente varata).

⁴ Cfr. *Elementi di documentazione* n.13, ottobre 2002, p. 7-8.

⁵ Cfr. ordine del giorno G1.1 in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto sommario e stenografico*, 22 ottobre 2002, pomeridiana, pag. 118-9.

Tavola 1

Senato - Servizio del Bilancio

RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2003					
<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 assestate e previsioni iniziali
ENTRATE					
entrate finali:	372.382	151	0	372.533	0,04%
entrate tributarie (titolo I)	342.320	18	0	342.338	0,01%
entrate extra-tributarie (titolo II)	23.887	133	0	24.020	0,56%
alienazione ed ammort. di beni patr. e riscossione di crediti (titolo III)	6.175	0	0	6.175	0,00%
SPESE					
spese finali:	420.146	246	-1.437	418.957	-0,28%
spese correnti al netto interessi (titolo I)	288.939	358	1.190	290.487	0,54%
interessi (titolo I)	78.631	5	-2.443	76.194	-3,10%
spese conto capitale (titolo II)	52.576	-117	-184	52.275	-0,57%
spese per rimborso prestiti (titolo III)	224.192	1.431	27.518	253.141	12,91%
Spese complessive	644.338	1.677	26.081	672.098	4,31%
SNF (spese finali-entrate finali)	47.764	95	-1.437	46.424	-2,81%
Risparmio pubblico	-1.363	-212	1.253	-324	-76,27%
Avanzo primario	30.867	-90	-1.006	29.771	-3,55%
Ricorso al mercato (al lordo delle regolazioni debitorie)	277.716	8.123	37.205	323.044	16,32%

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 2356 sono dovute agli arrotondamenti.

Tavola 2

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>	8.084	8.084
<i>di cui:</i>		
<i>Incassi per cartolarizzazioni immobili (L. 410 del 2001)</i>	6.596	6.596
<i>Fondo ammortamento titoli di Stato (L. 432 del 1993)</i>	1.431	1.431
2) <i>Utilizzo fondi globali 2002 (art. 11- bis, c.5 L.468/78-slittati)</i>	40	40
3) <i>Trasporto titoli di pagamento insoluti 2001 (art. 17, ultimo comma L. 468/78)</i>	0	21

Tavola 3

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):	132	132
<i>di cui:</i>		
Fondo sanitario nazionale per l'attuazione delle direttive del Consiglio 82/76/CEE	89	89
2) Variazioni alla spesa compensate nell'ambito della spesa:	8.850	14.436
a) Utilizzo fondi globali 2003	548	548
<i>di cui:</i>		
Misure urgenti in materia di scuola, università e ricerca (legge 268 del 2002)	305	305
Misure per favorire l'iniziativa privata e la concorrenza (legge 273 del 2002)	109	109
Disposizioni in materia di P.A. (legge 3 del 2003)	63	63
b) Prelevamenti dai fondi di riserva e da altri fondi	8.302	13.888
<i>di cui:</i>		
Fondo spese obbligatorie	120	120
Fondo spese impreviste	85	85
Iscrizione residui perenti di parte corrente	136	136
Iscrizione residui perenti in conto capitale	40	40
Autorizzazioni di cassa	0	5.534
Attuazione ordinamento regioni a statuto speciale	7.458	7.510
Fondo di riserva - tabella C delle legge finanziaria	198	198
Altri fondi da ripartire	265	265

Tavola 4

Senato - Servizio del bilancio

Variazioni delle spese proposte con il disegno di legge di assestamento per il 2003	
(milioni di euro) (al netto delle regolazioni contabili e debitorie)	competenza
<i>Spese finali</i>	-1.437
a) Spese correnti	-1.254
Redditi da lavoro dipendente	144
IRAP	64
Consumi intermedi	746
Trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche	-7
<i>di cui:</i>	
ad Amministrazioni centrali	80
a Regioni	113
a Comuni	413
ad Enti di previdenza ed assistenza sociale	-615
Trasferimenti a privati	493
a famiglie e ISP	352
a imprese	141
Risorse proprie CEE	0
Interessi passivi e redditi da capitale	-2.443
Poste correttive e compensative delle entrate	-151
Ammortamenti	0
Altre spese correnti	-100
b) Spese in conto capitale	-183
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	37
Contributi in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche	-115
Amministrazioni centrali	-12
Regioni	4
Comuni	-107
Enti previdenziali e di assistenza sociale	0
Contributi in conto capitale a privati	-92
Imprese	-92
Famiglie, ISP ed estero	0
Altri trasferimenti in conto capitale	-13
Acquisizione attività finanziarie	0

Tavola 5

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>A. Variazioni per atto amministrativo</i>	97	-4.883
1. slittamenti di copertura 2002	40	40
2. riassegnazione alla spesa di maggiori entrate 2002	57	57
3. trasporto di titoli	0	21
4. altre spese	0	-5.000
<i>B. Variazioni proposte con l'assestamento</i>	-1.438	2.444
5. variazioni entrate tributarie	0	0
6. variazioni entrate extra-tributarie	0	0
7. variazioni spese correnti	-1.254	1.625
8. variazioni spese in conto capitale	-184	819
C= A+B - Effetto variazioni complessive	-1.341	-2.439

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

Tavola 5-bis

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)	Competenza	Cassa
<i>A. Variazioni per atto amministrativo</i>	-92	4.889
1. slittamenti di copertura 2002	40	40
2. riassegnazione alla spesa di maggiori entrate 2002	57	57
3. trasporto di titoli	0	20
4. altre spese	-5	-5006
<i>B. Variazioni proposte con l'assestamento</i>	-1.006	-4.537
5. variazioni entrate tributarie	0	0
6. variazioni entrate extra-tributarie	0	0
7. variazioni spese correnti	1.190	3.718
8. variazioni spese in conto capitale	-184	819
C.= A+B Effetto delle variazioni complessive	-1.098	352

N.B. Il segno - indica un peggioramento dell'avanzo primario

2. a Variazioni di competenza relative a regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA.

La relazione illustrativa del disegno di legge in esame riporta le regolazioni contabili e debitorie separatamente in apposita tabella. Esse, per la competenza, incidono per la spesa sul ricorso al mercato per 11.124 mln, che si aggiungono ai 25.647 mln della legge di bilancio. Per le entrate non vi sono variazioni rispetto alle variazioni iniziali.

Merita una segnalazione la relativa composizione per le principali voci.

Per le entrate non vi sono nuove regolazioni al di là di quanto già previsto in bilancio, ciò in riferimento tanto agli atti amministrativi quanto alla proposta dell'assestamento.

Sul versante delle spese, circa le proposte dell'assestamento, tutte concentrate sul comparto di conto corrente, si tratta anzitutto di rimborsi di imposte per circa 5.570 mln di euro; le voci più rilevanti tra le regolazioni contabili di tesoreria riguardano il Fondo occorrente riassegnazione residui passivi per 2.647 mln di euro e il rimborso INAIL per la silicosi per 2.071 mln di euro. Anche dal punto di vista degli atti amministrativi vi sono nuove regolazioni, tutte però di parte capitale. Si segnalano tra di esse le regolazioni di bilancio, che ammontano a 6.596 mln di euro, interamente riconducibili alla cartolarizzazione di immobili.

Tavola 6

Senato - Servizio del Bilancio

RIEPILOGO DELLE VARIAZIONI AL BILANCIO 2003

*(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:	365.220	151	0	365.371	0,04%
incassi tributari (titolo I)	336.836	18	0	336.854	0,01%
incassi extra-tributari (titolo II)	22.209	133	0	22.342	0,60%
alienazione ed ammortamento di beni patrimoniali e riscossione di crediti (titolo III)	6.175	0	0	6.175	0,00%
<i>PAGAMENTI</i>					
pagamenti finali:	440.760	-4.733	2.444	438.470	-0,52%
pagamenti correnti (al netto interessi) (titolo I)	303.811	-4.941	3.718	302.588	-0,40%
interessi (titolo I)	78.634	6	-2.093	76.547	-2,65%
pagamenti conto capitale (titolo II)	58.315	201	819	59.335	1,75%
pagamenti per rimborso prestiti (titolo III)	224.192	1.431	27.795	253.418	13,04%
Pagamenti complessivi	664.952	-3.302	30.239	691.888	4,05%
SNF (pagamenti finali-incassi finali)	75.540	-4.884	2.444	73.099	-3,23%
Risparmio pubblico	-23.400	5.085	-1.625	-19.939	-14,79%
Avanzo primario	3.094	4.891	-4.537	3.448	11,44%
Ricorso al mercato (al lordo delle regolazioni debitorie)	305.493	8.142	43.296	356.931	16,84%

N.B. Le differenze rispetto alle corrispondenti cifre di cui all'A.S. 2356 sono dovute agli arrotondamenti.

3. Le previsioni assestate (cassa) per il 2003, al netto delle regolazioni contabili e debitorie e dei rimborsi IVA

In termini di cassa, il disegno di legge di assestamento determina un miglioramento dei saldi, considerati al netto delle regolazioni debitorie e contabili e dei rimborsi IVA, con l'unica eccezione del dato relativo al ricorso al mercato.

Il SNF registra una variazione da 75.540 a 73.099 mln di euro, con un miglioramento pari a circa 2.440 mln di euro, corrispondente al 3,3 per cento, derivante dalla somma delle variazioni immesse con atto amministrativo (-4.884 mln di euro) e di quelle proposte con il disegno di legge di assestamento (2.444 mln di euro).

In corrispondenza con il SNF migliorano anche l'avanzo primario ed il risparmio pubblico. Il primo registra un incremento di 354 mln di euro, passando da 3.094 a 3.448 mln di euro, grazie all'effetto delle variazioni positive immesse con atto amministrativo (pari a circa 4.890 mln di euro); il risparmio pubblico, pur mantenendo, in termini di cassa, un valore negativo, migliora per circa 3.460 mln di euro, passando da -23.400 a -19.939, sempre in virtù delle variazioni positive immesse con atto amministrativo (pari a 5.085 mln di euro); il ricorso al mercato, viceversa, si incrementa di 51.438 mln di euro, passando da 305.493 a 356.931 mln di euro, essenzialmente per l'aggravio di cui alla proposta di assestamento (+ 43.296 mln).

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

Anche per la cassa sono previste regolazioni contabili e debitorie, le quali incidono, per la spesa, sul ricorso al mercato per 13.057 mln di euro, che si aggiungono ai 25.647 mln di euro già in essere nelle previsioni iniziali di bilancio. Anche per la cassa non vi sono variazioni sul lato delle entrate rispetto alle variazioni iniziali.

Anche in questo caso vanno segnalate le principali voci. Per le entrate non si hanno nuove regolazioni. Per le spese di cassa, esse si concentrano totalmente sulla parte corrente in relazione alla parte afferente le proposte di assestamento. Il maggior valore dei dati di cassa su quelli di competenza, già citato, è dovuto essenzialmente a pagamenti riconducibili al Fondo sanitario nazionale - saldo IRAP (per 1.906 mln di euro) ed alle regolazioni relative ai concessionari della riscossione (608 mln di euro a fronte di 195 in termini di competenza).

Per la quota afferente agli atti amministrativi, anche per la cassa le variazioni si concentrano nella parte in conto capitale; gli atti amministrativi in particolare introducono un incremento dei pagamenti riferiti alla voce "Disavanzi delle aziende USL" per 5.000 mln di euro, oltre a maggiori pagamenti per 6.596 mln di euro dovuti alla riassegnazione alla spesa dei proventi della cartolarizzazione di immobili (già quantificati in analogo modo per la competenza).

4. Residui passivi

I residui passivi accertati al 31 dicembre 2002 ammontano, al netto di 2.682 mln di euro relativi al rimborso prestiti, a 129.798 mln di euro, dei quali 64.509 mln di euro provengono dagli esercizi 2001 e precedenti. In sede di formazione del bilancio di previsione per il 2003, la consistenza dei residui passivi era stata determinata in via presuntiva in 173.969 mln di euro (comprensivi del rimborso prestiti); il rendiconto relativo al 2002 ha quindi accertato una consistenza complessiva dei residui passivi inferiore di 41.489 mln di euro rispetto a quella stimata nelle previsioni iniziali per il 2002 (tavola n. 7).

Al termine dell'esercizio 2001 i residui passivi, sempre al lordo dei residui per rimborso prestiti, ammontavano a 135.179 mln di euro; a fine 2002 si registra quindi una riduzione della loro consistenza rispetto all'esercizio precedente, pari a 2.699 mln di euro, pari al 2 per cento.

Tale riduzione è attribuita dalla relazione al disegno di legge all'effetto delle norme contenute nel decreto-legge 246 (2002 "taglia spese") in ordine all'abrogazione di tutte le norme di deroga rispetto alla legge di contabilità in ordine al mantenimento in bilancio dei residui.

L'importo dei residui di nuova formazione al netto del rimborso prestiti, pari a 65.289 mln di euro, il cui dettaglio è esposto nella tavola 8, è composto per 35.633 mln da residui di parte corrente (con un decremento di 2.331 rispetto al 2001), mentre 29.656 mln sono relativi alle spese in conto capitale (con un aumento di 2.681 mln rispetto al 2001). I residui in conto corrente riguardano in prevalenza i trasferimenti (21.911 mln) ed in particolare i trasferimenti alle regioni, alle province e

comuni, alle università, alle imprese; di rilievo appare l'incremento dei nuovi residui con riferimento ai redditi da lavoro dipendente.

Per quanto concerne i residui in conto capitale, essi sono costituiti in gran parte da contributi (25.027 mln di euro, comprensivi della voce "Altri trasferimenti in conto capitale") e per la parte restante riguardano gli investimenti fissi lordi (per 3.437 mln) e l'acquisizione di attività finanziarie (1.192 mln di euro); nell'ambito dei contributi sono di rilievo i residui concernenti le somme destinate alle amministrazioni centrali per 4.446 mln di euro (si tratta del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie per 1.601 mln di euro, degli Enti di ricerca per 1.399 mln e delle agenzie fiscali per 336 mln), alle province, ai comuni e alle regioni per 4.253 mln (aree depresse, edilizia sanitaria pubblica, università, fondo investimenti enti locali, trasporti rapidi di massa, federalismo amministrativo) ed alle imprese per 5.995 mln (aree depresse, incentivi alle imprese industriali, fondo agevolazioni ricerca applicata, Poste).

Lo scostamento verificatosi fra i residui passivi presunti al 1° gennaio 2003 e quelli accertati in sede di rendiconto 2002 è collegato soprattutto, come si desume dalla tavola 7, ai minori residui accertati in relazione al Ministero dell'Economia e finanze (66.094 mln di euro), riferibili quasi interamente al rimborso prestiti; al netto di tale voce si sarebbe invece registrato un aumento dei residui accertati, sia in conto corrente (trasferimenti alle regioni ed in particolare al Fondo sanitario nazionale) che in conto capitale (trasferimenti alle imprese ed alle regioni per interventi nelle aree depresse).

Con riferimento ai Ministeri che hanno registrato un aumento considerevole dei residui accertati rispetto a quelli presunti si evidenziano

il Ministero delle Infrastrutture (13.560 mln di euro, imputabili soprattutto ai trasferimenti agli enti pubblici ed alle imprese) ed il Ministero delle Attività Produttive (9.005, ascrivibili ai trasferimenti in conto capitale per incentivi alle imprese).

Per quanto riguarda lo scostamento dei residui accertati rispetto a quelli presunti, la tavola 7 mette in evidenza quanto si è verificato negli anni dal 1993 al 2002, indicando sia gli importi in valore assoluto che le percentuali corrispondenti. Nell'ambito della serie riportata, il 1997 è stato l'unico anno, precedente all'esercizio di riferimento, in cui i residui accertati sono risultati inferiori a quelli presunti⁶.

⁶ Evento riconducibile, come evidenziato dalla *Nota di lettura* n. 31 del Servizio del bilancio, concernente il disegno di legge di assestamento per il 1998, all'introduzione delle leggi n. 94 e 449 del 1997.

Tavola 7

Senato - Servizio del bilancio

<i>Disegno di legge di assestamento per il 2003</i>										
<i>Scostamento tra la consistenza presunta e quella effettiva dei residui passivi dal 1993 al 2002 (al lordo dei rimborsi prestiti)</i>										
(milioni di euro)										
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Residui accertati al 31 dicembre	65.101	71.148	79.628	80.649	90.546	115.683	116.224	132.463	135.179	132.480
Residui presunti al 1° gennaio	33.170	35.191	38.823	39.526	92.664	81.287	69.611	75.239	97.219	173.969
Scostamento	31.931	35.957	40.805	41.123	-2.117	34.396	46.613	57.224	37.960	-41.489
Scostamento percentuale	96%	102%	105%	104%	-2%	42%	67%	76%	39%	-24%
<i>Distribuzione dello scostamento tra i ministeri*</i>										
<i>Presidenza</i>	1.433	1.469	1.121	1.515	2.026	2.194				
<i>Tesoro</i>	14.286	14.434	17.816	14.511	-11.603	15.697	30.996	37.042		
<i>Finanze</i>	3.281	3.443	7.390	7.658	-2.072	3.651	2.477	2.927		
<i>Bilancio</i>	1.327	1.404	809	1.789						
<u>Economia e finanze</u>	20.327	20.750	27.136	25.473	-11.649	21.543	33.473	39.970	22.971	-66.094
Giustizia	632	840	814	661	656	86	246	234	500	285
Esteri	262	384	610	385	-315	161	8	63	290	36
<i>Pubblica istruzione</i>	1.487	1.370	2.351	2.896	332	234	310	743		
<i>Università</i>	346	676	651	817	671	282	856	413		
<u>Istruz.e Università</u>	1.833	2.046	3.002	3.713	1.002	516	1.166	1.156	3.007	1.480
Interno	2.262	2.998	79	643	2.509	5.987	674	7.323	1.796	-4.469
<i>Lavori pubblici</i>	1.019	1.557	2.085	2.051	905	2.152	2.926	1.996		
<i>Trasporti</i>	691	1.140	1.084	1.247	-1.032	313	1.552	2.324		
<u>Infrastrutture</u>	1.710	2.697	3.169	3.298	-128	2.465	4.478	4.320	3.039	13.560
Comunicazioni	1	23	57	25	23	25	58	47	205	68
Difesa	375	1.051	1.149	1.702	-616	842	319	37	28	-312
Politiche agricole	850	746	694	997	996	1.230	1.472	340	1.662	958
<i>Industria</i>	564	1.379	1.363	1.131	1.671	616	525	226		
<i>Commercio estero</i>	52	45	19	35	51	12	13	14		
<u>Attività produttive</u>	616	1.424	1.381	1.166	1.721	629	538	241	3.076	9.005
Lavoro	1.181	1.325	1.591	1.550	2.192	8	2.796	2.069	530	1.953
Ambiente	865	609	58	520	473	268	411	511	-271	756
Salute	268	426	250	304	214	209	484	481	620	447
Beni culturali	749	793	815	687	801	428	491	431	507	838

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 netto dei rimborsi prestiti.

Tavola 8

Senato - Servizio del bilancio

Disegno di legge di assestamento 2003	
<i>Residui passivi di nuova formazione 2002</i>	
(milioni di euro)	
1)	<i>Parte corrente</i> 35.633
	<u>Personale in servizio</u> 5.315
	<i>di cui:</i>
	Istruzione, Università e Ricerca scientifica 2.388
	Economia e Finanze 1.704
	<u>Consumi intermedi</u> 3.633
	<i>di cui:</i>
	Difesa 1.764
	Economia e Finanze 927
	Giustizia 317
	<u>Trasferimenti</u> 21.911
	ad amministrazioni centrali 980
	a regioni 8.849
	<i>di cui:</i>
	<i>Fondo sanitario nazionale</i> 4.155
	<i>Fondo federalismo fiscale</i> 3.580
	<i>Attuazione delle regioni a statuto speciale</i> 396
	alle province ed ai comuni 2.610
	<i>di cui:</i>
	<i>Fondi ordinario, consolidato e perequativo per la finanza locale</i> 2.250
	ad altre amministrazioni locali 3.890
	<i>di cui:</i>
	<i>Fondo per il finanziamento delle università e dei consorzi interuniversitari</i> 3.582
	ad enti previdenziali ed assistenziali 3.558
	alle imprese 1.275
	<i>di cui:</i>
	<i>Poste</i> 403
	<i>Crediop - IMI</i> 103
	<i>contributi in conto interessi</i> 170
	alle famiglie e ISP 385
	all'estero 362
	<u>Interessi passivi e redditi da capitale</u> 919
	<u>Poste correttive e compensative entrate</u> 3.234
	<i>di cui:</i>
	rimborsi imposte dirette ed indirette 3.130
	<u>Risorse proprie CEE</u> 296
	<u>Altre uscite correnti</u> 108
	<u>IRAP</u> 72
	<u>Ammortamenti</u> 145

Tavola 8

Senato - Servizio del bilancio

Disegno di legge di assestamento 2003	
<i>Residui passivi di nuova formazione 2002</i>	
(milioni di euro)	
2)	29.656
<i>Parte capitale</i>	
<u>Investimenti fissi lordi</u>	3.437
<i>di cui:</i>	
Infrastrutture	706
Difesa	1.319
Giustizia	204
Interno	356
Beni culturali	292
<u>Contributi</u>	25.027
<i>di cui:</i>	
alle imprese	5.995
<i>di cui:</i>	
aree depresse	1.100
incentivi alle imprese industriali	4.132
Poste	241
fondo agevolazione ricerca	420
agli enti decentrati	4.253
aree depresse (Regioni a statuto ordinario)	500
edilizia sanitaria pubblica	601
Fondo investimenti enti locali	561
trasporti rapidi di massa	200
federalismo amministrativo	114
università	268
alle Amministrazioni centrali	4.446
<i>di cui:</i>	
Fondo rotazione politiche comunitarie	1.601
Agenzie fiscali	336
Enti di ricerca	1.399
alle famiglie, ISP ed estero	124
altri trasferimenti in conto capitale	9.160
<i>di cui:</i>	
disavanzi USL	5.608
Fondo per le aree depresse	2.978
<u>Acquisizioni di attività finanziarie</u>	1.192
<i>di cui:</i>	
fondo di solidarietà nazionale	131
apporto al capitale sociale delle Ferrovie dello Stato	819
<i>DATI COMPLESSIVI AL NETTO RIMBORSO PRESTITI</i>	
TOTALE RESIDUI FORMATISI NEL 2002	65.289
RESIDUI DEGLI ANNI PRECEDENTI	64.509
TOTALE RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2002	129.798
<i>Rimborso di prestiti al 31 dicembre 2002</i>	2.682
<i>Residui al lordo rimborso prestiti al 31 dicembre 2002</i>	132.480

Tavola 9

Senato - Servizio del bilancio

<i>Disegno di legge di assestamento per il 2003</i> <i>Distribuzione tra i Ministeri dello scostamento tra la consistenza presunta e quella accertata dei residui passivi</i> (milioni di euro) (al lordo rimborso prestiti)	
RESIDUI AL 31 DICEMBRE 2002	132.480
RESIDUI PASSIVI PRESUNTI NEL BILANCIO 2003	173.969
SCOSTAMENTO COMPLESSIVO	-41.489
Economia e finanze	-66.094
Giustizia	285
Esteri	36
Istruzione, università e ricerca	1.480
Interno	-4.469
Infrastrutture	13.560
Comunicazioni	68
Difesa	-312
Politiche Agricole	958
Attività produttive	9.005
Lavoro	1.953
Salute	447
Beni culturali	838
Ambiente	756

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 60.000 mln di euro (articolo 2, comma 1), aumentando del 15,4 per cento l'importo fissato con legge di bilancio (articolo 2, comma 3 della legge n. 290 del 2002), che lo indicava in 52.000 mln di euro.

Negli anni precedenti la legge di assestamento ha sempre ridefinito in aumento il limite di emissione, ad eccezione che negli anni 1995 e 1998; in tal modo, l'assestamento ha registrato le modifiche degli obiettivi di fabbisogno intervenute nel corso dell'esercizio. A partire dall'esercizio 1991, nel corso del quale fu necessario modificare tramite un decreto-legge il limite massimo dell'emissione dei titoli (che era stato già incrementato attraverso l'assestamento), quest'ultimo è stato quasi sempre fissato ad un livello sostanzialmente uguale al fabbisogno previsto senza tenere conto delle altre forme di copertura, realizzando in tal modo una sorta di margine di sicurezza.

In relazione al fabbisogno del settore statale per il 2003, si ricorda che nella *Relazione previsionale e programmatica* presentata nel settembre del 2002, tale saldo era stato stimato in 36 mln di euro; la *Relazione trimestrale di cassa* al 31 dicembre 2002 valuta il fabbisogno tendenziale per l'anno in corso, sulla base delle risultanze per il 2002, in 42 mln di euro, mentre il dato più aggiornato - quello del DPEF 2004-2007 - prevede un saldo di 43 mln di euro.

6. Variazioni relative a fondi di riserva

L'articolo 2, comma 2, del presente disegno di legge, modificando una norma della legge di bilancio 2003 (articolo 2, comma 7, della legge n. 290 del 2002), apporta variazioni agli stanziamenti di cassa relativi ad alcuni fondi di riserva previsti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze - centro di responsabilità Ragioneria generale dello Stato. Le variazioni riguardano, come partitamente indicato nella Tabella 10 e secondo gli importi ivi specificati, il Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine, il Fondo corrente per la riassegnazione alla spesa dei residui passivi perenti di parte corrente, il Fondo di riserva per le spese impreviste e il Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, previsti rispettivamente dagli articoli 7, 8, 9 e 9-*bis* della legge n. 468 del 1978 e successive modificazioni.

Al riguardo si segnala che - secondo la stessa tecnica già utilizzata nella citata norma della legge di bilancio 2003 - l'articolato reca unicamente le modifiche agli stanziamenti di cassa, mentre le corrispondenti (e identiche)⁷ variazioni degli stanziamenti di competenza sono invece riportate nella parte tabellare del disegno di legge di assestamento.

⁷ Eccetto che per il Fondo di riserva per le autorizzazioni di cassa, che ovviamente reca solo stanziamenti di cassa.

Tavola 10

Variazioni ad autorizzazioni di spesa in base all'articolo 2, comma 2, del ddl di assestamento 2003

(milioni di euro)

U.P.B.	Denominazione	Capitolo	Denominazione	L. di bilancio 2003		Ddl assest. 2003		Variazione	
				CP	CS	CP	CS	CP	CS
4.1.5.2	Altri fondi di riserva	3001	Fondo di riserva spese impreviste	2.800	2.800	2.500	2.500	-300	-300
4.1.5.2	Altri fondi di riserva	3002	Fondo di riserva integrazione autorizzazioni di cassa	0	10.000	0	12.534	0	2.534
Totale variazione U.P.B.								-300	2.234

U.P.B.	Denominazione	Capitolo	Denominazione	L. di bilancio 2003		Ddl assest. 2003		Variazione	
				CP	CS	CP	CS	CP	CS
4.1.5.10	Fondo di riserva spese obbligatorie e d'ordine	2999	Fondo corrente riassegnaz. residui passivi spesa corrente	400	400	3.747	3.747	3.347	3.347
4.1.5.10	Fondo di riserva spese obbligatorie e d'ordine	3000	Fondo di riserva spese obbligatorie e d'ordine	2.975	2.975	2.475	2.475	-500	-500
Totale variazione U.P.B.								2.847	2.847