

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

Doc. XLVIII
n. 4

CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE

RELAZIONE

SULLA TIPOLOGIA DELLE COPERTURE ADOTTATE
E SULLE TECNICHE DI QUANTIFICAZIONE
DEGLI ONERI RELATIVAMENTE ALLE LEGGI
APPROVATE DAL PARLAMENTO NEL QUADRIMESTRE
SETTEMBRE-DICEMBRE 2006

*(Articolo 11-ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468,
come aggiunto dall'articolo 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362)*

—————
Comunicata alla Presidenza il 30 aprile 2007
—————

INDICE

<i>Deliberazione</i>	<i>Pag.</i>	5
Considerazioni di sintesi	»	7
L'economia e i conti pubblici nel 2006.....	»	21
La legge finanziaria per il 2007	»	32
La manovra correttiva: i principali provvedimenti in materia di entrate.....	»	40
La monovra correttiva: i principali provvedimenti in materia di spesa.....	»	54
<i>Il contenimento della spesa statale</i>	»	54
<i>Le misure incidenti sulle amministrazioni territoriali</i>	»	59
<i>Il Patto di stabilità interno</i>	»	62
<i>La spesa sanitaria</i>	»	77
La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente.....	»	84
Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre.....	»	85
I decreti legislativi	»	90
Tavole allegate	»	93
Schede di copertura.....	»	99



La
Corte dei Conti

N. 5/CONTR/R.Q./07

A Sezioni riunite in sede di controllo
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Tullio	LAZZARO
Presidenti di sezione:	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Rosario Elio	BALDANZA
	dott.	Giuseppe Salvatore	LAROSA
Consiglieri:	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Mario	FALCUCCI
	dott.	Giuseppe	COGLIANDRO
	dott.	Claudio	IAFOLLA
	dott.	Angelo	BUSCEMA
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
	dott.	Antonio	DAGNINO
	dott.	Pietro	RUSSO
	dott.	Renzo	LIBERATI
	dott.	Valeria	CHIAROTTI
	dott.	Antonio	SCUDIERI
	dott.	Maurizio	PALA
	dott.	Stefano	SIRAGUSA
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Giorgio	CANCELLIERI
dott.	Vincenzo	PALOMBA	
dott.	Cinzia	BARISANO	
I Refendario:	dott.	Luisa	D'EVOLI

VISTI il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni nonché la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 11 *ter*, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, come aggiunto dall'art. 7 della legge 23 agosto 1988, n. 362;

VISTO l'art. 4 del D.L. 23.10.1996, n. 543, convertito con modificazioni dalla legge 20.12.1996, n. 639;

SU PROPOSTA dei relatori Luigi MAZZILLO, Paolo NERI, Maurizio PALA, Enrico FLACCADORO;

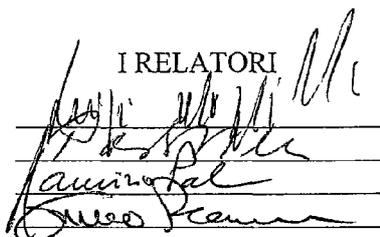
nella Camera di Consiglio del 17 aprile 2007,

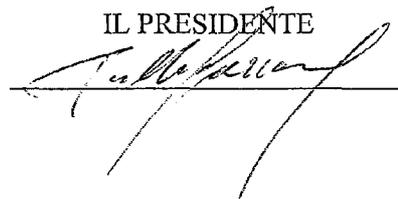
ha approvato la

Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2006

La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 1) elenco delle leggi pubblicate nel quadrimestre;
- 2) esposizione dei nuovi oneri finanziari indicati dalle singole leggi;
- 3) ripartizione degli oneri stessi in relazione alle diverse forme di copertura;
- 4) idem, in relazione alla natura della spesa (corrente o di investimento);
- 5) elenco dei decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre;
- 6) 4 schede analitiche delle tipologie di copertura.

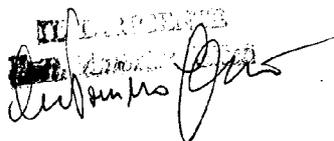
I RELATORI


IL PRESIDENTE


Depositato in segreteria il 26 APR. 2007

PER COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI
RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO
25 APR. 2007
ROMA

IL DIRIGENTE


IL DIRIGENTE


Considerazioni di sintesi**1.**

Nel quadro delle leggi approvate nell'ultimo quadrimestre dell'anno, assume particolare rilievo – come di consueto – la manovra di bilancio, definita con la legge finanziaria e con i provvedimenti di completamento dell'azione correttiva dei conti pubblici.

In particolare, la manovra per il 2007 si compone di tre distinti provvedimenti: la legge n° 296/06 (legge finanziaria), la legge n° 286/06 di conversione del DL 262/06, recante norme di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e il disegno di legge delega per il riordino della tassazione delle rendite finanziarie. Effetti quantitativi non trascurabili sono infine riferibili alla legge di bilancio per il 2007 (legge n° 298/06) e al DPCM in materia di regolarizzazione dei flussi immigratori.

Le modalità di svolgimento e l'esito della sessione di bilancio hanno ancora una volta confermato la necessità di una rimeditazione complessiva della normativa vigente e di una sua riforma e superamento, rimeditazione che, a testimonianza della consapevolezza ormai acquisita di dover ovviare alle patologie via via aggravatesi nel corso degli ultimi anni, appare ora avviata con l'indagine conoscitiva in corso presso le Commissioni bilancio riunite sulle linee di riforma degli strumenti e delle procedure di bilancio.

Anche per effetto del totale insuccesso dei collegati "fuori sessione" di carattere ordinamentale che, istituiti dalla riforma del 1999, non sono mai stati realmente operativi, le leggi finanziarie ed i provvedimenti collegati sono stati sempre più appesantiti per l'inserimento di norme eterogenee.

Il risultato di questo sovraccarico istituzionale - e di una incertezza del suo contenuto finale protrattasi per l'intera sessione di bilancio - si è tradotto anche ed ancor più quest'anno in una legge finanziaria che consta di un unico articolo suddiviso in 1364 commi, approvata nella sua totalità, come nei due precedenti esercizi, attraverso una mera mozione di fiducia.

Nella versione definitiva, la manovra di finanza pubblica si segnala per l'elevata dimensione dell'impatto lordo della correzione (oltre 39 miliardi di euro nel 2007) e per il peso nettamente prevalente delle maggiori entrate sulla copertura complessiva (circa il 67 per cento sul totale). L'incremento netto delle entrate è da solo più che sufficiente per la correzione del disavanzo operata con la manovra (15,1 miliardi).

Gli interventi di riduzione della spesa pubblica sono prevalentemente a carico della parte corrente attraverso le misure di contenimento delle spese delle amministrazioni centrali (2,8 miliardi nel 2007), il Patto di stabilità interno (3,3 miliardi) e le misure di controllo della spesa sanitaria (3 miliardi).

Rispetto all'impianto originario la manovra definitiva si caratterizza, inoltre, per un utilizzo delle risorse lorde che – mentre conferma la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale (circa 15 miliardi) – accentua, invece, l'importo dei mezzi finanziari destinati agli interventi "per l'equità e lo sviluppo" (da circa 20 a oltre 24 miliardi).

Dopo l'approvazione della legge finanziaria, la diffusione dei dati di consuntivo del 2006, relativi alla crescita economica e agli andamenti di finanza pubblica, ha consegnato un quadro complesso, con esiti positivi superiori alle attese, ma anche con zone d'ombra.

La presente relazione si sofferma, in apertura, su tale importante scenario di base, approfondendo i punti critici, soprattutto in funzione dell'impianto futuro della "fiscal policy".

2.

Sotto il profilo dell'andamento delle attività economiche, la ripresa appare consistente ed in essa sembrano oggi giocare un ruolo importante i segnali di risveglio del settore industriale, i quali vanno disegnando un quadro entro il quale le capacità di esportazione del nostro apparato produttivo sembrano rivitalizzate, anche grazie ad un riposizionamento su fasce di prodotto a più elevato valore aggiunto.

Quanto ai conti pubblici, appare di notevole interesse che il recupero sia andato oltre quello che sarebbe stato giustificato dal miglioramento del contesto macroeconomico. Il risultato più promettente che il 2006 registra è il miglioramento dell'avanzo primario "strutturale", depurato cioè tanto dagli effetti del ciclo economico quanto da quelli riconducibili a misure temporanee; tale indicatore, che, pari al 5 per cento alla fine degli anni novanta, si era riportato nel 2003 su valori negativi (-0,2 per cento del Pil), è tornato poco sotto il 2 per cento del prodotto, al livello del 2001.

E' però di rilievo il fatto che un tale esito sia prevalentemente il frutto di incrementi di entrate e non, se non in parte minima, di una maggiore capacità di contenere la spesa corrente. Da questo punto di vista, se è vero che per la prima volta dopo molti anni la crescita reale della spesa corrente primaria si è fermata sotto il livello di crescita reale dell'economia (rispettivamente 1,4 e 1,9 per cento), è altresì vero che solo una dinamica della spesa che resti significativamente distante dalla crescita del prodotto può consentire una graduale riduzione della pressione fiscale nel rispetto rigoroso degli impegni derivanti dal Patto di stabilità e

crescita europea, impegni che, come è noto, prevedono, nel medio periodo, il conseguimento di un saldo globale di bilancio tendenzialmente in pareggio.

3.

Il giudizio sulla manovra correttiva si estende, come sempre, a due diversi interrogativi:

- se la dimensione quantitativa delle correzioni proposte sia adeguata al raggiungimento degli obiettivi programmatici di saldo e di debito;

- se gli effetti attribuiti ai singoli provvedimenti che compongono la manovra risultino realizzabili appieno, consentendo l'effettuazione dei tagli di spesa o gli incrementi di gettito programmati.

Quanto al primo aspetto, l'attività istituzionale della Corte non contempla, come è noto, l'impiego di propri strumenti di analisi in grado di elaborare autonome previsioni macroeconomiche: elemento indispensabile per formulare un giudizio di congruità della manovra correttiva di finanza pubblica. La disponibilità dei risultati definitivi del 2006 e di strumenti di monitoraggio propri della Corte consente, tuttavia, di avanzare alcune prime osservazioni sulla attendibilità delle proiezioni tendenziali e programmatiche di finanza pubblica per il 2007.

Lo scorso novembre il Governo, in occasione della presentazione della Seconda sezione della relazione Previsionale e Programmatica e dell'aggiornamento del Piano di stabilità, ha fornito il quadro di finanza pubblica per il 2007 integrato con la manovra finanziaria (anche se nella sua dimensione iniziale).

Il quadro programmatico così delineato prevedeva :

- un indebitamento netto pari a 42,1 miliardi di euro, il 2,8% del Pil, in linea con quanto previsto dagli accordi UE;
- un saldo corrente al di sopra dei 20 miliardi di euro, in netto miglioramento rispetto al risultato atteso per il 2006 (anche al netto degli eventi straordinari);
- un avanzo primario superiore al 2 per cento, in aumento rispetto al risultato atteso per il 2006 (30,7 miliardi contro i 12,1 previsti per il 2006);
- la pressione fiscale complessiva in forte crescita : al 42,9 per cento rispetto al 41,6 per cento ascritto a quel momento all'esercizio in chiusura;
- la spesa primaria sostanzialmente stabile (in flessione di solo un decimo di punto), confermandosi al di sopra del 40 per cento in termini di prodotto. La flessione di 3 decimi di punto nella spesa per redditi da lavoro dipendente era compensata da una crescita di pari importo delle prestazioni sociali in denaro;

- una spesa per interessi che, confermando l'inversione di tendenza prevista per il 2006, segnava un ulteriore incremento di due decimi di punto in termini di PIL.

Il pieno dispiegarsi degli effetti della manovra consentiva di ottenere i risultati attesi e concordati in ambito comunitario.

Con la predisposizione della Relazione unificata, diffusa lo scorso 16 marzo, il Governo ha esposto i risultati di una ricognizione dei principali fattori di modifica del quadro di riferimento per la finanza pubblica per il 2007, che consistono, essenzialmente, nell'adozione di una più favorevole ipotesi di crescita economica (+2,0 per cento) rispetto alle stime incorporate nell'aggiornamento del Programma di stabilità del dicembre scorso (+1,3 per cento) e nelle implicazioni della maggiore crescita e degli ulteriori progressi in termini di entrate riscontrati a consuntivo nel 2006. Ad essi vanno ad aggiungersi alcune prime correzioni agli effetti attesi dalla manovra finanziaria per il 2007.

Nell'aggiornamento del quadro programmatico si evidenzia che:

- l'indebitamento netto migliora di oltre 7,6 miliardi. Si tratta dell'effetto combinato di una maggiore crescita e del miglioramento del saldo primario che porta il rapporto al 2,3 per cento, con una flessione di poco più di mezzo punto percentuale rispetto al precedente quadro programmatico;
- l'avanzo primario migliora di 8,7 miliardi, portando la sua incidenza sul Pil dal 2 per cento al 2,6 per cento;
- il saldo corrente cresce, ma di soli 2 decimi di punto passando dai 20,5 miliardi (del precedente quadro programmatico) ai 25,2 miliardi.

Il miglioramento ottenuto è senza dubbio rilevante. L'indebitamento netto depurato dagli effetti del ciclo e al netto delle misure una tantum si riduce nel biennio 2006-2007 di 1,8 punti percentuali, 2 decimi di punto in più di quanto negoziato con la Commissione europea nel 2005. Significativo è il recupero ottenuto nell'avanzo primario, la cui crescita rappresenta la condizione principale per riprendere il percorso di riduzione del debito abbandonato nell'ultimo biennio.

Nella valutazione delle opzioni che si pongono in termini di politica economica non possono tuttavia essere trascurati elementi di incertezza che riguardano, almeno al momento, il risultato delle entrate. Ad essi devono aggiungersi quelli relativi alle spese di cui sono mancate finora evidenze concrete di un effettivo contenimento.

4.

Nel nuovo quadro le entrate crescono di oltre 9,3 miliardi come risultato di maggiori entrate correnti di 10,4 miliardi (al netto del gettito atteso dalla delega sulla tassazione sulle rendite da capitale) e minori entrate in conto capitale per 1,1 milioni. Solo parziale (8-10 miliardi) è la trasposizione dello scarto positivo tra stime e risultati del 2006. Una scelta che appare dettata da ragioni di prudenza ma di cui manca una valutazione analitica. Non è chiarito nella revisione compiuta quanto sul risultato abbiano inciso l'aumento riconducibile ad un variazione strutturale delle entrate verificatosi nel 2006; quanto di esso sia connesso ad una più forte dinamica della crescita; quanto rappresenti un'anticipazione dei risultati già al 2006 delle entrate attese dalla manovra, in connessione con misure di contrasto dell'evasione o elusione fiscale.

L'Amministrazione ha da ultimo fornito alcune prime analisi di dettaglio sui fattori di espansione del gettito tributario. Tuttavia permangono ancora non pochi elementi di incertezza, la cui errata interpretazione rischierebbe di essere foriera di pericolosi errori di valutazione sul piano delle decisioni di politica di bilancio. La Corte ha da tempo posto in evidenza una serie di sviluppi da ritenersi sicuramente positivi, come la consolidata tendenza alla crescita delle entrate da accertamento e controllo al netto del condono, a riprova di un'accresciuta capacità di gestione dell'azione di contrasto all'evasione da parte dell'Amministrazione. Così come dalla stessa Corte sono stati evidenziati i rilevanti effetti di crescita strutturale di gettito – soprattutto dell'IRES - connessi a misure di ampliamento delle basi imponibili introdotte con le ultime leggi finanziarie (8 miliardi di gettito aggiuntivo stimabili per la sola Finanziaria 2006). Nello stesso tempo è stata tuttavia richiamata l'attenzione sia sull'aleatorietà di alcune fonti di entrata (ad esempio, i proventi dei giochi), sia sull'apporto molto maggiore del previsto di entrate straordinarie destinate a tradursi in consistenti perdite permanenti di gettito negli anni futuri (come, ad esempio, nel caso della rivalutazione dei beni e delle aree edificabili delle imprese)

Circa l'utilizzazione delle maggiori entrate, la legge finanziaria 2007 stabilisce, poi, che le eventuali maggiori risorse rispetto alle previsioni derivanti dalla lotta all'evasione fiscale che si dovessero realizzare nel 2007 (qualora permanenti e in eccesso rispetto alla realizzazione degli obiettivi di indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni oltre che non necessarie per coprire interventi urgenti e imprevisti, quali calamità naturali e tutela della sicurezza del Paese) sono destinate a riduzioni della pressione fiscale finalizzata al conseguimento degli obiettivi di sviluppo e di equità sociale, dando priorità a misure di sostegno del reddito di soggetti incapienti ovvero appartenenti alle fasce di reddito più basse. A tal fine, il comma 5 dell'art. 1 della stessa legge prescrive che, entro il 30 settembre di ogni anno, il Ministro dell'economia e

delle finanze presenti al Parlamento una relazione che definisce i risultati derivanti dalla lotta all'evasione, quantificando le maggiori entrate permanenti da destinare a riduzioni della pressione fiscale.

La legge finanziaria 2007, quindi, chiaramente prescrive che, per poter essere destinato alla riduzione della pressione fiscale con le priorità indicate, il maggior gettito deve essere permanente e riferibile ai risultati della lotta all'evasione, così come certificati dalla relazione annuale da presentare al Parlamento unitamente alle proposte ed ai documenti di bilancio.

Il continuo e sistematico monitoraggio condotto dalla Corte sulle gestioni e sul processo di adeguamento dell'Amministrazione finanziaria porta ad evidenziare che mancano tuttora idonei meccanismi di rilevazione e di verifica *ex post* dei risultati stimati *ex ante*. Conseguentemente, non possono essere ritenute affidabili le stime *ex ante* degli effetti di variazione di gettito indotti dalle innovazioni normative e dagli andamenti macro-economici per quantificare – per differenza - un residuo correttamente interpretabile come corrispondente agli effetti di maggiore adempimento spontaneo dell'obbligazione tributaria. La non affidabilità di questo tipo di analisi e dei risultati che se ne possono trarre ai fini delle decisioni di politica di bilancio è chiaramente emersa da una specifica indagine svolta dalla Corte dei conti nel 2002 concernente l'attuazione della previsione della legge finanziaria 2001 di sgravi fiscali legati ai risultati di gettito della lotta all'evasione ascrivibili al maggior adempimento spontaneo delle obbligazioni tributarie.¹

Un'ultima, ma non meno rilevante, osservazione attiene alla scarsa affidabilità delle previsioni di bilancio che costituiscono la base di riferimento per calcolare il maggior gettito: si tratta, com'è noto, di un dato che viene determinato sulla base, non già del consuntivo, ma del bilancio assestato emendato dell'anno precedente, con tutte le approssimazioni che ciò comporta e che per quanto riguarda la manovra 2007 hanno assunto dimensioni inusitate proprio per le elevate dimensioni del maggior gettito solo da ultimo e solo in parte preso in considerazione ai fini della impostazione degli obiettivi di finanza pubblica. Per le previsioni 2007 delle entrate tributarie, infatti, il dato del bilancio 2006 assestato emendato è pari a 373,6 miliardi rispetto ad un gettito lordo successivamente consuntivato di 397,6 miliardi. Il bilancio programmatico dello Stato per il 2007, con l'apporto, quindi, delle maggiori entrate attese dalla manovra (stimabili in 7,5 miliardi), indica una previsione di 404,7 miliardi (+34,4 miliardi e +9,13% rispetto al

¹ *Analisi dei risultati conseguiti con le entrate tributarie negli anni 2000 e 2001 in termini di recupero di materia imponibile evasa*, Deliberazione della sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 22/2002/G del 18 giugno. Vedi anche: *Misure adottate dall'Amministrazione consequenzialmente alla deliberazione della Corte n. 22/2002/G del 24 giugno 2002 e concernente «Analisi dei risultati conseguiti con le entrate tributarie negli anni 2000 e 2001 in termini di recupero di materia imponibile evasa»*, Deliberazione della sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 6/2004/G del 5 dicembre.

bilancio 2006 assestato emendato, ma solo +7,1 miliardi e +1,79% rispetto al consuntivo). Lo stesso bilancio 2007 a legislazione vigente indica una previsione di 431,6 miliardi per la competenza e 415,6 miliardi per la cassa.

Dal lato delle spese, il quadro programmatico sconta revisioni in aumento delle uscite correnti (+4,5 miliardi) di cui 2,9 miliardi per redditi da lavoro dipendente ed 1,6 miliardi per consumi intermedi. Se per quanto riguarda la spesa per consumi intermedi l'indicazione contenuta nella Relazione attribuisce la variazione principalmente alla riclassificazione delle spese per forniture militari, per i redditi da lavoro manca una indicazione precisa. Andrà chiarito se la revisione sia connessa a maggiori oneri derivanti dai rinnovi contrattuali o da altri fattori.

Sostanzialmente costante la stima relativa alle prestazioni sociali in denaro che denotano una seppur lieve riduzione dell'incidenza di tale voce sul Pil (dal 17,5 per cento del novembre scorso a 17,2 per cento). Un andamento che sconta, tuttavia, la piena applicazione delle disposizioni vigenti in tema di accesso al pensionamento di anzianità nonché la revisione dei coefficienti di trasformazione prevista dalla legge 335/1995. Temi, entrambi, su cui permangono incertezze e che scontano ritardi di attuazione.

In crescita gli oneri per interessi, dai 72,8 a 73,9 miliardi: una variazione di 1,1 miliardi che non muta il peso della spesa in termini di Pil (4,8 per cento). Si tratta di un incremento di cui non vengono precisate le motivazioni. Guardando alla analisi di sensibilità ai tassi di interesse contenuta nell'aggiornamento del Programma di stabilità, in cui si stima che un aumento di un punto delle curve dei rendimenti produrrebbe un aumento della spesa in termini di Pil di 0,19 punti percentuali nel 2007 (trasferendosi completamente solo in un arco di 5,5 anni), la variazione imputata sembra coerente con una variazione dei rendimenti di 4 decimi di punto.

In riduzione, infine, la previsione per il 2007 per la spesa in conto capitale. Si riflette anche sul 2007 la flessione già registrata nel 2006. Si ridimensiona in questo modo il recupero previsto a novembre del peso della spesa in conto capitale (al netto delle dismissioni) sul Pil.

5.

Con riguardo ai principali interventi che compongono la manovra, dal lato sia delle entrate che della spesa, le analisi condotte dalla Corte conducono alle seguenti principali considerazioni.

Dal lato delle entrate la manovra – complessa e frammentata – prevede una incidenza molto elevata degli interventi di prelievo (circa i 2/3 della manovra lorda) e un insieme di misure di sgravio e di sostegno dello sviluppo per circa 10 miliardi di euro. Nell'insieme,

l'articolazione dei provvedimenti non appare sempre rispettosa dei principi di certezza del diritto e di semplificazione dei rapporti tra fisco e contribuente.

Più della metà delle maggiori entrate lorde previste è riconducibile ai risultati attesi dagli interventi di riduzioni della erosione, dell'evasione e dell'elusione fiscale e dalle misure in materia di riscossione. In proposito il giudizio della Corte è che i progressi certamente compiuti dall'Amministrazione nelle azioni di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e nelle attività di accertamento e controllo consentono di valutare più realistici che in passato i gettiti previsti dalla finanziaria.

Tuttavia non sempre il giudizio sulla fattibilità trova sostegno in compiute argomentazioni delle relazioni tecniche.

Più in generale i maggiori proventi della lotta all'evasione e dell'elusione sembrano ancora affidati prevalentemente a singole misure legislative di contrasto (la cui attuazione richiede l'adozione di numerosi provvedimenti amministrativi) e non - come sarebbe urgente ed auspicabile - all'adozione da parte dell'amministrazione tributaria di una complessiva strategia basata sulla pianificazione degli obiettivi, delle azioni e delle risorse e sul controllo di gestione dei risultati. L'inevitabile aleatorietà dei risultati connessi agli interventi programmati condiziona anche la prospettiva di utilizzare parte del maggior gettito per la copertura di futuri sgravi fiscali, anche in relazione alle rigide condizioni poste dal comma 4 della stessa legge finanziaria per il 2007.

Si osserva inoltre che l'aumento delle aliquote e l'ampliamento delle basi imponibili determinato dalla trasformazione delle deduzioni dal reddito in detrazioni dall'imposta, peraltro disposti in concomitanza con un'inaspettata forte crescita del gettito tributario nel 2006 che è continuata anche nei primi mesi del 2007, potrebbero produrre effetti di minore *compliance* proprio in presenza di una strategia non sistematica di contrasto dell'evasione.

In materia di previdenza circa un terzo delle maggiori entrate è costituita dal trasferimento su un fondo gestito dall'INPS del TFR inoptato dei lavoratori privati. Ancorché conforme a criteri contabili già applicati in casi analoghi da EUROSTAT, tale trasferimento non può in alcun modo essere considerato come un'entrata effettiva e permanente, posto che dovrà essere comunque restituito ai lavoratori. In realtà, si tratta di una posta di entrata (prestito forzoso) impropria e con effetti solo temporanei di alleggerimento del disavanzo ma non del debito. La destinazione vincolata alla copertura di spese di investimento non elimina le perplessità sull'inclusione di tale posta di entrata nell'annuale manovra di bilancio.

Per quanto attiene alle minori entrate, l'importo maggiore (5,3 miliardi) è riferibile al minor gettito Iva a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea sulla detraibilità delle

imposta sulle autovetture. Quasi 4 miliardi sono riconducibili alle c.d. “misure per lo sviluppo”, in prevalenza costituite dalla riduzione del cuneo fiscale delle imprese (2,5 miliardi).

La manovra si caratterizza anche per la spinta all’attuazione del federalismo fiscale impressa con la previsione delle imposte di scopo – legate al principio del beneficio più che a quello della capacità contributiva – che hanno, tuttavia, trovato fin ora solo qualche sporadica applicazione.

6.

Dal lato delle spese con le norme della finanziaria 2007 si sono messe in cantiere una serie di iniziative che sembrano maggiormente idonee a dare sostanza ad una loro riduzione. Si abbandona, infatti, il ricorso a tagli indiscriminati a favore di una revisione dei programmi che consenta di individuarne le criticità, le opzioni di riallocazione delle risorse, le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare, sul piano della qualità e dell’economicità.

Per il 2007 la manovra dispone l’accantonamento e la indisponibilità di una quota delle dotazioni delle unità previsionali di base iscritte nel bilancio dello Stato relative ai consumi intermedi, ai trasferimenti correnti, alle altre uscite correnti e alle spese in conto capitale (con l’esclusione di talune tipologie di spesa, dei trasferimenti agli enti territoriali e previdenziali, delle pensioni di guerra, delle rate di ammortamento, dei limiti di impegno già attivati), avendo a riferimento non solo le somme disponibili, ma anche quelle predeterminate legislativamente. Limitata è, tuttavia, l’area su cui può essere esercitata, almeno nel breve periodo, l’attività di razionalizzazione. Gli importi ritenuti soggetti a revisione e potenziale riduzione sono, pur nella accezione più ampia assunta con la finanziaria 2007, pari a meno dell’8 per cento del totale; oltre il 25 per cento è rappresentata poi da consumi intermedi (di cui si considerano utilizzabili per il taglio oltre il 99 per cento degli stanziamenti), il 20 per cento è riferibile a trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (della categoria è considerato tagliabile il 38 per cento degli stanziamenti) e un ulteriore 13 per cento ad investimenti (anche in questo caso considerando come possibile oggetto di riduzioni oltre il 70 per cento delle somme complessivamente stanziare). Si tratta di elementi che testimoniano della difficoltà di ottenere significative riduzioni di spesa nel breve periodo senza compromettere la qualità dell’intervento pubblico e la funzionalità dell’amministrazione.

Rappresenta, pertanto, una scelta non rinviabile e cruciale nel controllo della spesa, insieme con una attenta e severa rivisitazione delle esenzioni e delle agevolazioni fiscali, l’adozione di interventi correttivi in materia di pensioni e pubblico impiego (che, insieme,

rappresentano oltre il 55 per cento della spesa pubblica al netto degli interessi). Il rinvio di correzioni efficaci in tali materie, oltre alle implicazioni dirette sullo scostamento del disavanzo dal parametro europeo e alla conseguente necessità di ricorrere ad aumenti di entrate, crea gravi distorsioni nell'allocazione del bilancio pubblico e sta già da anni determinando una concentrazione di tagli su categorie di spese (come i consumi intermedi) che, superata una certa "soglia critica", divengono difficilmente realizzabili o, come già detto, finiscono per incidere negativamente sull'efficienza dei servizi resi dalle amministrazioni pubbliche.

In tema di pensioni, in una fase segnata dall'esigenza di uno strutturale contenimento della spesa pubblica, al di là del già previsto adeguamento dei coefficienti di trasformazione, si pone la questione di un accorciamento del percorso di stabilizzazione da conseguire con una attenta valutazione dei possibili interventi correttivi. E, tra questi, la Corte ha, da tempo, rilevato l'attenzione crescente che, anche in altri paesi, va assumendo l'innalzamento dell'età pensionistica. Un tale obiettivo resta cruciale. Va rimarcato come su questo fronte sarebbe preoccupante se norme volte a superare le rigidità poste dal cosiddetto *scalone* comportassero un arretramento in termini di risparmi di spesa rispetto agli stessi risultati prefigurati dalla legislazione vigente (legge Tremonti-Maroni) e non puntassero comunque, in aggregato, ad un innalzamento dell'età effettiva di uscita dal lavoro.

In tema di pubblico impiego, le valutazioni della Corte sono orientate a rilevare l'insufficiente attenzione finora riservata alle correzioni da apportare ai procedimenti in materia di politiche retributive, anche in relazione alla progressiva perdita di importanza della contrattazione nazionale (l'unica soggetta a controllo esterno) rispetto alla contrattazione integrativa. Primi correttivi - la cui efficacia dovrà essere valutata in sede di applicazione - sono contenuti sia nell'enunciazione delle linee di riforma in tema di pubblico impiego, concentrate su indirizzi condivisibili di gestione più efficace dell'allocazione del personale e del rapporto di lavoro, sia più di recente, nell'accordo del 6 aprile 2007 in tema di politiche retributive a livello centrale e periferico.

7.

Elementi di incertezza derivano anche dall'applicazione delle nuove norme che regolano il Patto di stabilità interno. Il riferimento al saldo di bilancio, l'ampliamento della capacità fiscale delle amministrazioni territoriali (con la previsione di tasse di scopo e l'estensione dei margini di flessibilità sui tributi propri e addizionali) e l'introduzione, anche nel caso di tali enti, di meccanismi di correzione automatica degli squilibri rappresentano progressi significativi verso una responsabilizzazione finanziaria degli enti territoriali.

Tuttavia il meccanismo adottato per il miglioramento dei saldi finanziari delle amministrazioni locali introduce, in mancanza di adeguati meccanismi compensativi, elementi distorsivi non marginali (il blocco dell'accesso all'indebitamento per gli enti in avanzo finanziario nel triennio 2003 - 2005), che rendono le soluzioni introdotte ancora provvisorie e soggette a modifiche. Ha infatti indebolito il disegno complessivo la abolizione della previsione normativa della possibilità di compensare l'indebitamento; un meccanismo che, superata l'urgenza posta dal raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, poteva rendere il Patto gestibile e compatibile con le esigenze di investimento degli enti.

La rilevanza della correzione richiesta rende non marginali i timori di un inasprimento della pressione fiscale o parafiscale a livello decentrato. Certamente ne deriverà un ridimensionamento o un rinvio dei progetti di investimento già deliberati, che prevedevano un ricorso a debito; effetto non limitato agli enti che tra il 2003 e il 2005 presentavano disavanzi.

Mal si concilia, infine, con la rigidità e il rigore delle norme e la stessa credibilità del percorso di aggiustamento, la eliminazione delle misure di penalizzazione previste per gli enti che non hanno rispettato il Patto nel 2006.

8.

Le misure previste in campo sanitario si muovono nel più ampio quadro del Patto per la salute sottoscritto nel settembre scorso. L'obiettivo principale è ottenere una stabilizzazione della spesa, gestendo un complesso processo di rientro dei disavanzi nelle regioni in squilibrio strutturale ed incentivando un recupero di appropriatezza delle prestazioni.

Funzionali a tali obiettivi sono le misure di contenimento dei costi e i meccanismi di compartecipazione alla spesa introdotti con la finanziaria che rafforzano ed integrano, nel caso delle regioni in disavanzo, la predisposizione di piani di rientro.

Il rafforzamento delle misure introdotte con la finanziaria 2006 a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo (con il mantenimento del meccanismo di adeguamento automatico delle aliquote), la previsione di un arco triennale per l'attuazione dei piani di rientro e di un fondo, limitato e decrescente, destinato a sostenere le misure di riorganizzazione regionale (che accompagna, e non sostituisce, lo sforzo fiscale regionale) sembrano rendere l'obiettivo conseguibile. Nei primi mesi del 2007 sono stati definiti i piani di rientro per 5 regioni in disavanzo (Lazio, Campania, Abruzzo, Liguria e Molise). L'adozione di un monitoraggio infra-annuale mira ad evitare, che, come nel recente passato, i risultati a consuntivo rivelino tardivamente l'inefficacia delle azioni disposte a livello regionale.

Le misure assunte per il contenimento della spesa farmaceutica hanno dimostrato di produrre risultati di rilievo già a partire dal 2006. A consuntivo, la spesa farmaceutica, che nel primo semestre aveva mostrato tassi di crescita particolarmente rilevanti (+10 per cento), ha registrato una crescita del 4 per cento. Un risultato, tuttavia, che presenta caratteristiche regionali ancora differenziate. Si conferma, infatti, che tali misure possono consentire di ottenere nel breve periodo un sollievo per la spesa regionale, ma che non possono sostituire una più attenta valutazione dell'attività prescrittiva, ancora caratterizzata da rilevanti differenze a livello territoriale.

Più incerto il risultato che si potrà avere dalla introduzione di sistemi di compartecipazione alla spesa nei casi di maggiore rischio di inappropriatezza. Sugli esiti finanziari di tali forme di *copayment* pesano, infatti, situazioni specifiche regionali nei livelli di esenzione.

Il rilievo del processo avviato e la necessità di garantire livelli essenziali di assistenza possono richiedere aggiustamenti ulteriori nel percorso finanziario individuato.

9.

Se dunque sul fronte delle entrate sono necessarie ulteriori e definitive conferme circa la maggiore "sensività" del gettito alla crescita dell'economia e delle basi imponibili, su quello delle spese l'annunciato processo di complessiva *review* e le positive misure adottate anche con la finanziaria per l'anno in corso con riguardo ad alcuni degli importanti comparti sopra menzionati non possono mettere in secondo piano il fatto che, senza interventi decisi e tempestivi sui segmenti quantitativamente più rilevanti della spesa primaria (pensioni e pubblico impiego), difficilmente questa potrà essere ricondotta su un sentiero di apprezzabile riduzione in termini di prodotto interno lordo. E' soprattutto per questo aspetto di fragilità che nel 2007 si mette a segno un consolidamento dei progressi registrati nel 2006 ma non un ulteriore e deciso rientro dal deficit "strutturale" (questo indicatore che nel 2006 si è ridotto dal 4,1 al 2,7 si ridurrà ancora ma solo di 2 o 3 decimi di Pil)

10.

Per quanto riguarda le modalità di copertura sono infine da porre in evidenza sia l'utilizzazione di una quota del miglioramento del risparmio pubblico a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria, sia il ricorso a parte delle maggiori entrate tributarie correlate al più favorevole andamento del gettito rispetto alle previsioni di bilancio a

copertura della legge n. 270 del 20 ottobre 2006 (oneri per gli interventi di cooperazione in Libano)

Per quanto riguarda quest'ultima, si osserva che essa perviene ad una interpretazione estensiva dei casi di deroga alla norma generale che dispone la completa utilizzazione delle maggiori entrate rispetto alle previsioni a legislazione vigente a riduzione del saldo netto da finanziare.

In via generale, inoltre, l'utilizzazione di incrementi di gettito senza indicazioni contemporaneamente riferite all'andamento della spesa nell'intero contesto della P.A. potrebbe porsi in contrasto con la finalità di perseguire i saldi programmati di finanza pubblica, con particolare riguardo all'indebitamento netto.

L'utilizzazione stessa in epoca ancora lontana dalla chiusura dell'esercizio potrebbe poi pregiudicare, in caso di imprevedibili andamenti peggiorativi nell'ultimo scorcio temporale, lo stesso rispetto del livello del saldo netto da finanziare fissato dalla medesima legge finanziaria.

Infine, una possibile sottostima delle entrate in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente potrebbe costituire una riserva per coperture di futuri oneri al di fuori delle regole stabilite dalla legge di contabilità. Va ricordato a tale proposito che la norma, per certi versi analoga, riferita a disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, originariamente contenuta nella legge di contabilità, è stata successivamente abrogata (art. 1-bis legge 425/96) proprio nello spirito di un maggior rigore delle norme di copertura.

I conti delle amministrazioni pubbliche - Quadri tendenziali e programmatici

Tavola 1

VOCI ECONOMICHE	2006 (RPP - 2 sez. nov 2006 netto oneri straordinari)	2006 consuntivo netto oneri straordinari	2007 (RPP 2 sez. nov 2006)	2007 (RU marzo 2007)	2007 (program. RPP) su 2006 (precons)	2007 (program. RTC) su 2006 (consuntivo)	2006	2007 - nov	2007 - marzo
USCITE	milioni di euro		milioni di euro		variazione %		in rapporto al Pil		
Redditi da lavoro dipendente	162.609	162.999	162.690	165.573	0,05	1,58	11,05	10,77	10,79
Consumi intermedi	120.787	119.600	120.483	122.045	-0,25	2,04	8,11	7,98	7,95
Prestazioni sociali in denaro	253.300	252.993	264.884	264.150	4,57	4,41	17,15	17,54	17,22
Altre spese correnti nette	54.120	53.433	56.924	57.799	5,18	8,17	3,62	3,77	3,77
TOTALE USCITE CORRENTI netto int.	590.816	589.025	604.981	609.567	2,40	3,49	39,92	40,06	39,73
Interessi passivi	67.127	67.552	72.845	73.991	8,52	9,53	4,58	4,82	4,82
TOTALE USCITE CORRENTI	657.943	656.577	677.826	683.558	3,02	4,11	44,50	44,88	44,55
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	62.980	58.554	68.241	64.272	6,66	9,77	3,97	4,52	4,19
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	720.923	715.131	746.067	747.830	3,34	4,57	48,47	49,40	48,74
ENTRATE									
Imposte indirette	213.205	218.250	219.103	222.825	2,77	2,10	14,79	14,51	14,52
Imposte dirette	204.441	213.664	223.339	225.412	9,24	5,50	14,48	14,79	14,69
Contributi sociali	187.660	192.038	203.972	207.792	8,69	8,20	13,02	13,51	13,54
Altre entrate correnti non tributarie	51.940	51.630	51.885	52.691	-0,11	2,06	3,50	3,44	3,43
TOTALE ENTRATE CORRENTI	657.246	675.582	698.299	708.720	6,25	4,91	45,79	46,24	46,19
Imposte in conto capitale	5.867	222	815	883	-86,11	297,75	0,02	0,05	0,06
Entrate in conto capitale non tributarie	3.790	4.250	4.805	3.645	26,78	-14,24	0,29	0,32	0,24
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	9.657	4.472	5.620	4.528	-41,80	1,25	0,30	0,37	0,30
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	666.903	680.054	703.919	713.248	5,55	4,88	46,09	46,61	46,49
Risparmio lordo (+) o disavanzo	-697	19.005	20.473	25.162			1,29	1,36	1,64
Indebitamento (-) o Accredito (+)	-55.020	-35.077	-42.148	-34.582			-2,38	-2,79	-2,25
Saldo primario	12.107	32.475	30.697	39.409			2,20	2,03	2,57
PIL	1.468.646	1.475.401	1.510.158	1.534.196	2,83	3,99			
Tasso di crescita reale	1,6	1,9	1,3	2					
Indebitamento/PIL	-3,7	-2,4	-2,8	-2,3					
Pressione tributaria	28,44	29,27	29,30	29,22					
Pressione fiscale	41,61	42,31	42,86	42,82					

L'economia e i conti pubblici nel 2006

11.

Se per l'economia il 2006 è stato un anno di recupero, per i conti pubblici i consuntivi ci consegnano una fotografia con luci ed ombre.

Le previsioni ufficiali sull'andamento della finanza pubblica nel 2006, formulate nel corso dell'anno passato, sono state riviste a più riprese.

La Relazione trimestrale di cassa (Rtc) presentata agli inizi di aprile del 2006 aveva fissato al 3,8 per cento l'obiettivo deficit/Pil in un contesto che - rispetto al quadro informativo che aveva sorretto il Programma di stabilità del dicembre 2005 - segnava, ad un tempo, un peggiore andamento dell'economia, una migliore evoluzione delle entrate ed una più accentuata dinamica delle spese correnti (in particolare per contratti pubblici e sanità). Nelle valutazioni della Rtc il 3,8 per cento di indebitamento in rapporto al Pil era la risultante di un avanzo primario dello 0,6 per cento e di una spesa per interessi del 4,5 per cento.

A maggio, con l'insediamento del nuovo Governo ed in vista della successiva predisposizione di un quadro programmatico di legislatura, veniva insediata una Commissione *ad hoc* per fare il punto sullo stato dei conti. La *due diligence* si chiudeva con l'indicazione che il rapporto deficit/pil si sarebbe probabilmente collocato al 4,1 per cento. Ad avviso della Commissione, tuttavia, sussistevano rischi, riguardanti tanto l'efficacia quanto l'attuazione di alcuni provvedimenti contenuti nella manovra per il 2006, che, ove si fossero materializzati, avrebbero potuto portare l'indebitamento netto della PA ad un livello massimo del 4,6 per cento del prodotto.

Nel mese di luglio, il Governo, sulla scorta delle valutazioni della Commissione ed in un quadro in cui andavano, da un lato, evidenziandosi i segni di una significativa ripresa economica e dall'altro rafforzandosi quelli relativi all'andamento del gettito tributario, fissava nel 4 per cento il rapporto deficit/pil (0,5 per cento l'avanzo primario e 4,5 per cento la spesa per interessi); nella stima venivano scontati gli effetti della manovra correttiva varata per decreto a fine giugno e stimati, per il 2006, in un decimo di Pil (0,5 per cento per gli anni a venire).

Il peggioramento dei saldi rispetto al quadro delineato nella Relazione trimestrale di cassa era da imputare, in particolare, a un aggravio di circa 15 miliardi di spesa pubblica complessiva, con un aumento di quasi tutte le sue componenti in termini di incidenza sul prodotto interno lordo; un aggravio di dimensioni tali da più che compensare l'eccezionale ulteriore miglioramento delle stime sul gettito tributario. Con la presentazione, a settembre, della RPP e della Nota di aggiornamento del DPEF, mentre si confermava il rapido espandersi della spesa

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

I conti della Amministrazioni pubbliche - L'evoluzione del 2006

Tavola 2

VOCI ECONOMICHE	2006 (Rpp - nov 2005)	2006 (RTC - aprile 2006)	2006 (DPEF 2007-2011 - luglio 2006)	2006 (RPP -1 - ott 2006)	2006 (RPP -2 - nov 2006)	2006 (patto di stabilità)	2006 consuntivo	2006 consuntivo netto oneri straordinari
USCITE	milioni di euro							
Redditi da lavoro dipendente	154.002	161.515	162.500	162.609	162.609	162.609	162.999	162.999
Consumi intermedi	105.405	117.056	121.000	120.787	120.787	120.787	119.600	119.600
Prestazioni sociali in denaro	252.940	253.300	253.300	253.300	253.300	253.300	252.993	252.993
Altre spese correnti nette	48.743	53.222	54.120	54.120	54.120	54.120	53.433	53.433
TOTALE USCITE CORRENTI netto int.	561.090	585.093	590.920	590.816	590.816	590.816	589.025	589.025
Interessi passivi	67.827	65.436	67.125	67.127	67.127	67.127	67.552	67.552
TOTALE USCITE CORRENTI	628.917	650.529	658.045	657.943	657.943	657.943	656.577	656.577
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	58.936	55.392	62.720	76.380	80.080	93.080	88.220	58.554
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	687.853	705.921	720.765	734.323	738.023	751.023	744.797	715.131
ENTRATE								
Imposte indirette	208.244	209.220	212.646	209.505	213.205	213.205	218.250	218.250
Imposte dirette	189.860	198.216	201.255	204.441	204.441	204.441	213.664	213.664
Contributi sociali	182.999	186.226	187.660	187.660	187.660	187.660	192.038	192.038
Altre entrate correnti non tributarie	47.165	52.394	52.940	51.940	51.940	51.940	51.630	51.630
TOTALE ENTRATE CORRENTI	628.268	646.056	654.501	653.546	657.246	657.246	675.582	675.582
Imposte in conto capitale	164	114	3.135	5.867	5.867	5.867	222	222
Entrate in conto capitale non tributarie	4.700	3.751	3.790	3.790	3.790	3.790	4.250	4.250
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	4.864	3.865	6.925	9.657	9.657	9.657	4.472	4.472
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	633.132	649.921	661.426	663.203	666.903	666.903	680.054	680.054
Risparmio lordo (+) o disavanzo	-649	-4.473	-3.544	-4.397	-697	-697	19.005	19.005
Indebitamento (-) o Accredit.(+)	-54.721	-56.000	-59.339	-71.120	-71.120	-84.120	-64.743	-35.077
Saldo primario	13.106	9.436	7.786	-3.993	-3.993	-16.993	2.809	32.475
PIL	1.435.404	1.463.981	1.466.835	1.468.646	1.468.646	1.468.646	1.475.401	1.475.401
Indebitamento/PIL	-3,81	-3,83	-4,05	-4,84	-4,84	-5,73	-4,39	-2,38
Pressione tributaria	27,73	27,83	28,22	28,19	28,44	28,44	29,27	29,27
Pressione fiscale	40,50	40,56	41,22	41,36	41,61	41,61	42,31	42,31

I conti delle Amministrazioni pubbliche - In rapporto al Pil

Tavola 3

VOCI ECONOMICHE	2006 (Rpp - nov 2005)	2006 (RTC - aprile 2006)	2006 (DPEF 2007-2011 - luglio 2006)	2006 (RPP -1 - ott 2006)	2006 (RPP -2 - nov 2006)	2006 (patto di stabilità)	2006 consuntivo	2006 consuntivo netto oneri straordinari
U S C I T E								
Redditi da lavoro dipendente	10,7	11,0	11,1	11,1	11,1	11,1	11,0	11,0
Consumi intermedi	7,3	8,0	8,2	8,2	8,2	8,2	8,1	8,1
Prestazioni sociali in denaro	17,6	17,3	17,3	17,2	17,2	17,2	17,1	17,1
Altre spese correnti nette	3,4	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,6	3,6
TOTALE USCITE CORRENTI netto int.	39,1	40,0	40,3	40,2	40,2	40,2	39,9	39,9
Interessi passivi	4,7	4,5	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6	4,6
TOTALE USCITE CORRENTI	43,8	44,4	44,9	44,8	44,8	44,8	44,5	44,5
TOTALE USCITE IN CONTO CAPITALE	4,1	3,8	4,3	5,2	5,5	6,3	6,0	4,0
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	47,9	48,2	49,1	50,0	50,3	51,1	50,5	48,5
E N T R A T E								
Imposte indirette	14,5	14,3	14,5	14,3	14,5	14,5	14,8	14,8
Imposte dirette	13,2	13,5	13,7	13,9	13,9	13,9	14,5	14,5
Contributi sociali	12,7	12,7	12,8	12,8	12,8	12,8	13,0	13,0
Altre entrate correnti non tributarie	3,3	3,6	3,6	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
TOTALE ENTRATE CORRENTI	43,8	44,1	44,6	44,5	44,8	44,8	45,8	45,8
Imposte in conto capitale	0,0	0,0	0,2	0,4	0,4	0,4	0,0	0,0
Entrate in conto capitale non tributarie	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE IN CONTO CAPITALE	0,3	0,3	0,5	0,7	0,7	0,7	0,3	0,3
TOTALE ENTRATE COMPLESSIVE	44,1	44,4	45,1	45,2	45,4	45,4	46,1	46,1
Risparmio lordo (+) o disavanzo	0,0	-0,3	-0,2	-0,3	0,0	0,0	1,3	1,3
Indebitamento (-) o Accredito(+)	-3,8	-3,8	-4,0	-4,8	-4,8	-5,7	-4,4	-2,4
Saldo primario	0,9	0,6	0,5	-0,3	-0,3	-1,2	0,2	2,2
PIL	1.435.404	1.463.981	1.466.835	1.468.646	1.468.646	1.468.646	1.475.401	1.475.401

primaria nel 2006 (ad un ritmo quasi doppio rispetto alla crescita del Pil nominale) le informazioni sempre più favorevoli sull'andamento delle entrate comportavano la prospettazione di un preconsuntivo nettamente migliore, con un rapporto deficit/Pil fissato al 3,6 per cento. Si evidenziava, tuttavia, che, a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea in materia di detraibilità dell'Iva sugli autoveicoli (emessa il 14 settembre 2006), il rapporto deficit/Pil effettivo si sarebbe collocato al 4,8 per cento.

Per quanto riguarda gli altri principali aggregati, all'apertura della sessione di bilancio si stimava che:

- il saldo primario avrebbe cambiato di segno divenendo negativo (-0,3 per cento del Pil) per la prima volta dal 1991 (sarebbe rimasto positivo e pari allo 0,8 per cento del Pil al netto della sentenza Iva);
- il debito pubblico sarebbe cresciuto in rapporto al Pil per il terzo anno consecutivo, al 107,6 per cento (106,8 per cento al netto della sentenza Iva e 106,6 per cento nel 2005).

Depurato dagli effetti del ciclo economico e delle misure una-tantum e valutato, dunque, in termini "strutturali" così come concordato in sede europea, il rapporto indebitamento/Pil si sarebbe collocato, sempre secondo le stime di preconsuntivo, al 3,6 per cento; a tale valore si sarebbe pervenuti partendo dal 4,8 per cento effettivo e valutando che il ciclo economico avrebbe influito per 0,7/0,8 punti mentre le misure una-tantum avrebbero contribuito - anch'esse, diversamente dagli ultimi anni, in senso migliorativo - per complessivi 0,5 punti.

Il quadro di preconsuntivo che veniva delineato presentava, ove esaminato tenendo conto degli esborsi per la sentenza Iva, una generalizzata tendenza al peggioramento rispetto al 2005, con una crescita di 1,7 punti per l'indebitamento (mezzo punto al netto della sentenza Iva), di più di un punto e mezzo per l'avanzo primario e di due punti per il debito. Al netto della sentenza, invece, il quadro presentava luci ed ombre: un miglioramento di 5 decimi di punto del rapporto deficit/pil, per un aumento dell'avanzo primario interamente attribuibile ad un aumento delle entrate complessive (+1,1 punti di Pil) in grado di più che controbilanciare un rimarchevole e preoccupante incremento delle spese totali (+0,6 punti di Pil).

Sul finire dell'anno il Governo, nell'ambito dell'approvazione della legge finanziaria per il 2007, decideva di imputare allo Stato, in conto 2006, il debito originariamente in capo a Infrastrutture SpA (ISPA), società che, con decorrenza 1° gennaio 2006, è stata fusa, per incorporazione, nella Cassa depositi e prestiti SpA. L'operazione, mirante a dare una più precisa rappresentazione contabile di passività finanziarie che, pur se contabilmente in capo al bilancio pubblico, continuavano ad essere formalmente riferibili al Gruppo Ferrovie dello Stato (RFI/TAV), veniva valutata in circa 13 miliardi di euro (0,9 per cento del Pil). Dal punto di

vista degli effetti sulle grandezze di finanza pubblica, la menzionata disposizione della legge finanziaria (commi 966 e seguenti) si prefigurava priva di effetti sul livello del debito, dal momento che esso, pur se formalmente in capo ad un organismo esterno alle Pubbliche amministrazioni come RFI/TAV, già a partire dal maggio 2005 era stato considerato dall'Eurostat a tutti gli effetti come debito delle Pubbliche Amministrazioni (e ciò in considerazione del fatto che la società emittente le obbligazioni tramite cui sono stati finanziati alcuni interventi infrastrutturali non ha in effetti mai sopportato alcun concreto rischio); per quanto concerne invece i riflessi sull'indebitamento, essi appaiono pieni (0,9 per cento del Pil). Con il che le più recenti stime ufficiali del rapporto deficit/pil erano salite al 5,7 per cento, come osservato anche in sede di valutazione del Programma di stabilità dell'Italia aggiornato al 4 dicembre 2006 da parte della Commissione europea.

12.

I dati resi noti dall'Istat il 1° marzo scorso e, per quel che concerne il debito pubblico, dalla Banca d'Italia a metà marzo, rappresentano la base informativa della Notifica annuale sui dati di consuntivo 2006 trasmessa all'Unione europea il 1° aprile.

Con riguardo all'andamento dell'economia, il consuntivo conferma la significativa ripresa delle attività produttive evidenziatasi in termini importanti già nella prima metà dell'anno: in media, il Pil è cresciuto dell'1,9 per cento rispetto al 2005, anno nel quale si era registrata una sostanziale stagnazione (+0,1 per cento). Il risultato supera di oltre mezzo punto le stime elaborate a fine 2005, è migliore di tutti gli aggiornamenti condotti in corso d'anno e supera di 3 decimi di punto le stesse proiezioni contenute nel Programma di stabilità del dicembre 2006.

Per quanto concerne la dinamica delle principali grandezze macroeconomiche al loro valore nominale, che fornisce un'indicazione dell'andamento delle principali basi imponibili che alimentano il gettito fiscale e contributivo, si deve osservare che il Pil è aumentato del 3,7 per cento (2,3 per cento nel 2005) mentre i consumi finali delle famiglie, sicuro riferimento per quanto concerne gli esiti del gettito delle imposte indirette e dell'Iva in particolare, sono cresciuti del 4,3 per cento (2,8 per cento nel 2005).

In un contesto macroeconomico come quello sommariamente delineato, il quadro di finanza pubblica si presenta abbastanza frastagliato ed evidenzia i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche si è complessivamente attestato poco sotto i 65 miliardi di euro (4,4 per cento del Pil); un tale valore di consuntivo include oneri straordinari per circa 30 miliardi di euro (di cui quasi 13 miliardi dovuti al menzionato accollo

del debito del Gruppo Ferrovie dello Stato, circa 16 miliardi agli effetti *netti*² della sentenza Iva)³; al netto di questi oneri il deficit è risultato pari a circa 35 miliardi di euro, il 2,4 per cento del Pil;

- il saldo corrente è tornato dopo tre anni positivo, risultando pari a 19 miliardi, l'1,3 per cento del Pil (-7,3 miliardi nel 2005, pari a -0,5 per cento di Pil);

- l'avanzo primario è lievemente diminuito, passando dallo 0,4 per cento del Pil nel 2005 allo 0,2 per cento nel 2006; non considerando gli esborsi straordinari di cui si è detto, esso è, invece, significativamente cresciuto essendosi portato sul 2,2 per cento del Pil;

- la pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) ha registrato una forte impennata, riportandosi sui livelli prevalenti alla fine degli anni novanta (42,3 per cento contro 40,6 nel 2005);

- il saldo strutturale – vale a dire il disavanzo depurato dagli effetti del ciclo economico e delle misure una-tantum – è stato pari al 2,8/2,9 per cento (poco sopra il 4 per cento nel 2005), con un miglioramento assai più pronunciato di quello concordato in sede europea (0,8 punti di Pil all'anno nel biennio 2006-07);

- il rapporto debito/Pil è cresciuto al 106,8 per cento (106,2 per cento nel 2005), livello comunque inferiore a quanto previsto sia nel Dpef 2007-11 (107,7 per cento e 107,6 nella Nota di aggiornamento) e sia nel Programma di stabilità (108 per cento) del dicembre 2005.

I risultati ottenuti nel 2006 – che saranno più compiutamente analizzati in occasione dell'annuale Relazione sul rendiconto generale dello Stato – si prestano ad alcune prime considerazioni.

In termini generali, si deve osservare che l'anno è stato contrassegnato da una forte espansione del bilancio pubblico, nel senso che si è verificata sia una crescita considerevole delle spese, pur se spinta da fattori eccezionali, sia un aumento delle entrate, soprattutto di natura tributaria. La sommatoria delle entrate e delle uscite primarie della Pubblica amministrazione in rapporto al Pil – cioè quello che può essere considerato un approssimativo indicatore della presenza del settore pubblico nell'economia – ha raggiunto il 92 per cento, il livello più alto di sempre. La crescita di questo indice rispetto al 2005 è stata pari a 3,6 punti percentuali.

² L'ammontare complessivamente dovuto dallo Stato a seguito della sentenza della Corte di giustizia europea è stimato pari a 17,2 miliardi a cui corrisponde un recupero di gettito di imposte (Irpef, Ires e Irap) pari a 1,2 miliardi.

³ Ulteriori 734 milioni di esborsi sono dovuti alla retrocessione alla società di cartolarizzazione dei crediti di contributi sociali dovuti dai lavoratori agricoli, la cui riscossione era stata temporaneamente sospesa per legge (legge 81/2006).

13.

Con riguardo alle spese, si deve osservare in primo luogo che, a seguito dell'orientamento in senso restrittivo della politica monetaria della Banca centrale europea e del conseguente rialzo dei tassi di interesse - quest'ultimo peraltro assai più limitato di quello occorso negli Stati Uniti - si è invertito il trend discendente della spesa per interessi sia che questa venga considerata in valore assoluto - dai 64,5 miliardi nel 2005 ai 67,6 miliardi del 2006- sia che venga valutata in rapporto al prodotto interno lordo (4,6 per cento contro il 4,5 nel 2005). Dopo quattro anni gli oneri per il servizio del debito sono, dunque, tornati a contribuire alla crescita delle spese complessive delle Amministrazioni Pubbliche, aumentate del 7,9 per cento rispetto al 2005 (3,6 per cento ove non si considerino gli esborsi straordinari connessi alla sentenza Iva, all'accollo del debito Tav e alle retrocessioni alla società di cartolarizzazione dei crediti Inps).

Con i pagamenti correnti diversi dagli interessi sostanzialmente stabili sul 40 per cento (39,9 per cento nel 2006 e 40 nel 2005), nel 2006 l'incidenza sul Pil della spesa primaria complessiva ha sfiorato il 46 per cento (1,9 punti più che nel 2005), un livello che non trova precedenti nelle serie storiche del dopoguerra. Un tale valore, crescente pur se tuttora non discosto da quello medio dell'area euro ed inferiore a quello medio dei due nostri principali *partners*, denuncia l'aggravamento di una situazione che negli anni scorsi è stato a più riprese rimarcato dalla Corte; esso, nel mentre testimonia l'insuccesso dei molti tentativi che sono stati proposti negli anni scorsi per mettere sotto controllo la dinamica della spesa, richiama con forza i rischi a cui il Paese sarebbe sottoposto in termini di pressione fiscale (e conseguenti effetti economici distorsivi), laddove non si riuscisse a pervenire in tempi brevi ad un governo della spesa compatibile con una situazione connotata dalla presenza di un debito pubblico che supera - diversamente da Francia e Germania - il prodotto interno lordo.

Il complesso della spesa corrente al netto degli interessi ha registrato un incremento del 3,6 per cento che ha trovato prevalente impulso nelle "altre uscite correnti" (+5,0 per cento) e nelle prestazioni sociali in denaro (+4,4 per cento), queste ultime costituite per circa il 90 per cento da pensioni e per il resto da spesa per ammortizzatori sociali, per prestazioni sanitarie e per impieghi sociali di tipo vario. La dinamica dei consumi finali - aggregato che include le spese di personale, gli acquisti di beni e servizi (i c.d. consumi intermedi), la spesa per l'assistenza sanitaria convenzionata e la spesa farmaceutica - ha viceversa manifestato segni di rallentamento (+3,1 nel 2006 contro +5,2 per cento nel 2005), anche se molto diversi tra loro sono apparsi gli andamenti dei singoli comparti.

Elemento propulsivo della spesa è risultato, anche nel 2006, l'aggregato dei redditi da lavoro dipendente (cresciuto del 4,1 per cento contro il 4,5 per cento nel 2005). La spinta ad un aumento ancora una volta superiore a quello del prodotto interno lordo e pari all'1,9 per cento in termini reali è venuta anche da alcuni rinnovi contrattuali - tra cui quelli delle regioni e degli enti locali, della sanità, degli enti di ricerca e dell'università - e da pagamenti di arretrati ad essi relativi. L'esperienza più recente non induce pertanto a modificare il giudizio più volte espresso dalla Corte sul fronte della spesa per pubblico impiego, un settore nel quale il sistematico scarto negativo tra gli obiettivi di contenimento e i risultati conseguiti evidenzia la difficoltà di governare non tanto gli effetti diretti degli accordi nazionali di comparto, quanto le implicazioni di un insieme composito di fattori quali la contrattazione integrativa, ampie e generalizzate progressioni di carriera e il rispetto parziale dell'obiettivo - quasi sempre ribadito - di riduzione del numero di occupati delle amministrazioni pubbliche.

Nel 2006 i consumi intermedi hanno registrato una caduta dello 0,8 per cento, andamento che si confronta con l'aumento del 5 per cento del 2005⁴; al calo - che si presenta comunque meritevole di ulteriori e successive analisi dal momento che il tasso medio degli ultimi cinque anni è risultato, in sede di consuntivo, sempre oscillante tra il 5 e il 6 per cento - hanno contribuito i provvedimenti correttivi adottati con la manovra di finanza pubblica per il 2006 (tra cui la gestione di bilancio per dodicesimi introdotta con il comma 7 dell'art. 1), le misure varate con il decreto legge 223/2006 (cosiddetto decreto Bersani I) e la riduzione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati (Sifim).

Per quanto riguarda, infine, le prestazioni sociali in natura - e cioè la terza componente dei consumi finali, prevalentemente costituita da spesa farmaceutica e per l'assistenza sanitaria in convenzione -, esse sono risultate in aumento del 3,4 per cento rispetto al 2005, anno nel quale avevano registrato una lievitazione ben maggiore (+5,6 per cento), soprattutto a motivo di spese per il personale (è in questa categoria che sono classificati gli oneri per i rinnovi delle convenzioni relative alla medicina di base). Il risultato di consuntivo 2006 riflette, tra l'altro, interventi a riduzione dei prezzi dei medicinali.

Le informazioni sulla spesa per livelli di governo evidenziano come l'insieme dei consumi intermedi in senso stretto e delle prestazioni sociali in natura (cioè i consumi intermedi considerati in senso lato, che nel 2006 per l'intera PA sono cresciuti dello 0,6 per cento a fronte

⁴ Si noti che tale aggregato in occasione della Notifica del 1° marzo 2006 aveva inglobato la registrazione di alcune spese militari in precedenza contabilizzate come spese per investimento e registrato l'inclusione dei servizi di intermediazione finanziaria indirettamente misurati - Sifim. Proprio prevalentemente in seguito a tali modifiche il 2004, indicato in sede di prima stima (marzo 2005) in calo dello 0,3 per cento rispetto al 2003 era stato segnalato nel 2006 in crescita del 5,3 per cento (ora rivisto al 6 per cento).

del 5,2 per cento nel 2005) abbia registrato un sensibile calo nel settore statale (-1,2 per cento contro il +10,5 nel 2005) e negli enti locali (comuni e province, -1,6 per cento dopo il +2,3 nel 2005), un incremento relativamente lieve a livello delle regioni e province autonome (+1,1 per cento contro +7,2 nel 2005) e una crescita piuttosto vivace nel comparto della sanità (+7,7 per cento contro +4,1 nel 2005).

Come si è già accennato, nel 2006 una spinta considerevole alla crescita della spesa corrente al netto degli interessi è venuta dalle prestazioni sociali in denaro che ne rappresentano il 43 per cento; il punto percentuale di maggiore crescita rispetto a quella del 2005 (4,4 contro 3,3 per cento) è da ascrivere principalmente alla spesa per pensioni che, secondo quanto si evince da informazioni della Ragioneria generale dello Stato, sarebbe aumentata poco al di sopra del 4 per cento a riflesso dei consueti fattori che la alimentano: l'indicizzazione ai prezzi; il cosiddetto effetto rinnovo (e cioè l'impulso verso l'alto esercitato dal fatto che le nuove pensioni erogate sono tipicamente di importo superiore a quelle cessate); le ricostituzioni e così via. Indicazioni analoghe si traggono dall'analisi dei dati di cassa degli enti previdenziali che denunciano una variazione dei trasferimenti correnti alle famiglie pari al 4,1 per cento. Sulla lievitazione della spesa per prestazioni sociali in denaro hanno pure influito le misure di sostegno alle famiglie, di cui all'art. 1 commi 331-333 della legge finanziaria per il 2006 (assegni per i figli).

Nel 2006, le spese in conto capitale sono state influenzate da fenomeni contabili molto vari di cui occorre tener conto per formulare un giudizio economicamente congruo con riguardo alla loro dinamica; oltre ai tradizionali proventi da dismissioni immobiliari, che nel conto delle amministrazioni pubbliche sono contabilizzati a riduzione degli investimenti fissi lordi e che nel 2006 sono risultati pari ad 1,4 miliardi (4,4 miliardi nel 2004 e 3,2 miliardi nel 2005), sono stati infatti registrati nelle altre spese in conto capitale gli esborsi relativi agli arretrati dovuti per il triennio 2003-05 (13,4 miliardi) a seguito della più volte citata sentenza europea in materia di Iva sulle automobili, quelli (circa 13 miliardi) relativi all'accollo da parte del bilancio pubblico dei debiti del gruppo Ferrovie dello Stato e quelli infine, di importo assai più modesto (0,7 miliardi) relativi alla retrocessione di contributi sociali Inps alla società che ne cura la cartolarizzazione.

Al netto delle poste straordinarie e depurate dagli effetti delle dismissioni immobiliari le spese in conto capitale sono risultate pari a circa 60 miliardi, il 4,1 per cento del Pil (4,2 nel 2005).

Nell'ambito delle spese in conto capitale, gli investimenti fissi lordi hanno quasi raggiunto i 34 miliardi di euro, registrando una crescita su base annua dell'1,7 per cento,

inferiore a quella del prodotto, ma più significativa rispetto a quella denunciata nel 2005. Al netto dei proventi da dismissioni immobiliari, i dati del 2006 evidenziano una flessione di 3,4 punti percentuali che segue peraltro quella del 2,9 per cento registrata nel 2005 dopo un triennio di sostenuti incrementi (circa il 6 per cento medio all'anno); è opportuno segnalare che anche per questo aggregato la legge finanziaria per il 2006 aveva previsto restrizioni e contenimenti di vario tipo. In rapporto al prodotto interno lordo gli investimenti pubblici sono risultati pari al 2,4 per cento (2,6 per cento nel 2005 e 2,7 per cento nel 2004), una dinamica che richiama ancora una volta l'attenzione verso l'esigenza, inevasa, di una ricomposizione della spesa pubblica a favore dell'accumulazione di capitale oltre che di un suo opportuno contenimento.

La caduta degli investimenti appare essenzialmente guidata dalle Amministrazioni centrali (gli investimenti diretti realizzati dallo Stato si sono contratti dell'11 per cento). Tuttavia un contributo negativo rispetto agli anni passati è stato probabilmente esercitato anche dalle amministrazioni locali (a cui fa capo il 70 per cento della spesa totale di investimento) per le quali nel 2006 è stata registrata una crescita della spesa in conto capitale complessiva pari solo allo 0,9 per cento.

14.

Di rilievo, e probabilmente non priva di implicazioni sull'impostazione che la politica di bilancio potrà assumere nei prossimi anni, è stata nel 2006 la dinamica delle entrate, in particolare di quelle di natura tributaria. Le entrate complessive delle pubbliche amministrazioni sono cresciute del 7,7 per cento, con una elasticità (cosiddetta "apparente") rispetto al Pil nominale pari a 2,1⁵. La pressione fiscale è salita al 42,3 per cento del Pil, valore non discosto da quelli prevalenti alla fine degli anni novanta; la crescita rispetto al 2005 è stata pari a 1,7 punti. Un aumento così vigoroso delle entrate complessive non ha ricevuto praticamente alcun apporto da parte delle imposte in conto capitale, il cui valore si è sostanzialmente annullato a seguito del venir meno del gettito di condoni e sanatorie, il quale aveva registrato il valore record di 17,9 miliardi nel 2003. La spinta alla crescita è venuta soprattutto dalle imposte indirette e dirette, aumentate rispettivamente del 7,8 per cento (3,6 per cento nel 2005) e del

⁵ Da un punto di vista macro giova sottolineare che trattasi di fenomeno – quello dell'incremento dell'elasticità rispetto alla crescita economica – che è stato riscontrato, nell'anno passato, in molti paesi europei. Elaborazioni condotte sui dati di preconsuntivo della Commissione europea elaborati lo scorso mese di novembre e quindi in larga parte provvisorie, evidenziano come per quanto riguarda le entrate tributarie all'elasticità apparente dell'Italia pari a 3 si siano contrapposti valori pari a 2,5 per la Germania, 1,6 per la Spagna e 1,1 per la Francia; nel periodo 2000-2005 sono stati osservati in media valori pari rispettivamente a 0,5, -0,3, 1,2 e 0,7. Se si fa riferimento al complesso delle entrate correnti i valori allora stimati per il 2006 erano pari a 1,6 per l'Italia, 1 per la Germania e 1,2 per Spagna e Francia e la crescita rispetto ai valori medi in valsi nel periodo 2000-2005 risultava pari a 0,8 per l'Italia, 0,5 per la Germania, 0,1 per la Spagna e 0,2 per la Francia.

12,4 per cento (2,6 per cento nel 2005). L'aumento della pressione fiscale complessiva ha avuto, dunque, un'origine prevalentemente tributaria: i contributi sociali, che rappresentano poco meno del 30 per cento delle entrate correnti totali, sono infatti aumentati del 4,7 per cento (4,4 per cento nel 2005) e dunque con una dinamica non troppo distante dalla crescita nominale del prodotto interno lordo⁶. Giova rimarcare che tanto le imposte dirette quanto le imposte indirette hanno segnato una variazione imprevista e sorprendente rispetto alle stesse stime formulate in sede di preconsuntivo: per ciascuno dei due aggregati il miglioramento è risultato pari rispettivamente a 9,2 e 8,7 miliardi.

Nell'ambito delle imposte dirette, di particolare rilievo è stata la dinamica dell'IRPEF (ora IRE) e dell'IRES, cresciute rispettivamente del 6,4 e del 16,3 per cento. Sul fronte delle imposte indirette un ruolo fortemente propulsivo è stato esercitato dall'IVA (quasi +9 per cento con una elasticità rispetto ai consumi nominali di 2,3).

Il fabbisogno complessivo delle Pubbliche amministrazioni è risultato pari a 54,7 miliardi (70,5 miliardi nel 2005); modeste sono risultate le regolazioni debitorie pregresse (234 milioni contro 1,9 miliardi nel 2005) e nulli i proventi da dismissioni mobiliari (4,6 miliardi nel 2005); il fabbisogno netto si è pertanto ragguagliato a 54,5 miliardi, il 3,7 per cento del Pil (73 miliardi nel 2005, il 5 per cento del prodotto); lo scarto tra fabbisogno netto e indebitamento netto (depurato dagli oneri straordinari) della PA è cresciuto ad 1,3 punti di Pil (0,9 punti nel 2005).

Come si è già accennato, l'incidenza del debito sul prodotto ha continuato ad aumentare (dal 106,2 al 106,8 per cento) anche se la crescita è stata di 8 decimi di punto inferiore a quanto stimato in sede di Nota di aggiornamento del Dpef (di cui 4 ascrivibili tuttavia ad un puro effetto contabile connesso alla revisione verso l'alto delle serie storiche sul Pil). La variazione del rapporto debito/pil è la risultante della combinazione di più fattori alcuni dei quali hanno giocato in senso favorevole ed altri in senso contrario; da un punto di vista contabile l'incremento registrato nel 2006, pari a 0,6 punti percentuali di Pil, è stato spinto sostanzialmente dal solo costo medio del debito, il quale ha contribuito alla variazione per 4,7 punti percentuali; hanno invece contrastato il rialzo: la crescita del pil reale (per 2 punti percentuali), l'inflazione (per 1,9 punti percentuali) e per minima parte (0,2 punti) il saldo primario - che come si è sottolineato è ulteriormente calato ove lo si consideri al suo valore effettivo e cioè non depurato dagli oneri straordinari di cui si è detto nei paragrafi precedenti. I fattori residuali, vale a dire le operazioni che hanno contribuito ad aumentare lo stock di debito

⁶ L'elasticità ex-post rispetto al Pil è stata pari ad 1,3, un valore circa triplo rispetto a quello prefigurato nella Relazione trimestrale del marzo 2006 e circa doppio rispetto a quello indicato nella Relazione previsionale e programmatica di settembre).

senza accrescere l'indebitamento netto (quali, per esempio, le partite finanziarie, la variazione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia, gli scarti di emissione e gli effetti delle variazioni del cambio sul debito in valuta) hanno fornito un contributo netto nullo. Nel 2005 i 2,4 punti di incremento (dal 103,8 al 106,2 per cento) erano stati determinati per 4,6 punti dall'onere medio sul debito e per 0,6 punti dai fattori residuali mentre il ruolo di contrasto era stato giocato per 2,3 punti dall'inflazione, per 0,4 punti dall'avanzo primario e solo per 0,1 punti dall'andamento dell'attività economica, sostanzialmente stagnante.

La legge finanziaria per il 2007

15.

La manovra di finanza pubblica per il 2007, in base alle indicazioni della Relazione previsionale e programmatica (RPP 2007), si compone di tre distinti provvedimenti: la legge finanziaria per il 2007, il DL 262/2006 (convertito con modificazioni dalla legge 286/06), recante norme in materia di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale e il disegno di legge delega per il riordino della tassazione delle rendite finanziarie. Agli effetti imputati a questi provvedimenti vanno aggiunti gli effetti attribuiti alla legge di bilancio e le maggiori entrate contributive derivanti dal DPCM in materia di regolarizzazione dei flussi degli immigrati.

Nella versione presentata a inizio ottobre al Parlamento, la manovra lorda per il 2007 risultava pari a 35,6 miliardi, dei quali 15,2 miliardi destinati al contenimento del disavanzo mentre i restanti 20,4 miliardi erano utilizzati per interventi sullo sviluppo. Al momento di predisporre la manovra, la disponibilità di rilevanti elementi di novità relativi al quadro macroeconomico e di finanza pubblica aveva indotto il governo a presentare una Nota di aggiornamento al DPEF. Confermati gli obiettivi programmatici di finanza pubblica per il 2007, le informazioni rese disponibili dopo la data di presentazione del DPEF avevano portato, infatti, a ridurre la dimensione della correzione del disavanzo tendenziale dai 20 miliardi previsti inizialmente nel DPEF, per effetto sia di una crescita economica rivelatasi più sostenuta, che per un esito delle entrate tributarie ancora più positivo del pur inatteso dato di preconsuntivo accolto nel DPEF. Il maggior gettito emerso – ritenuto dal governo quasi interamente strutturale – si era tradotto in un miglioramento anche del quadro tendenziale di finanza pubblica per il 2007 (il rapporto deficit/Pil era stato rivisto dal 4,1 per cento del DPEF al 3,8 per cento) e, di conseguenza, in una riduzione della manovra netta necessaria per conseguire l'obiettivo programmatico, confermato al livello del 2,8 per cento.

Gli interventi per lo sviluppo prevedevano misure per l'equità sociale e per altre esigenze di spesa molto differenziate, ma che, in larga misura, si riferivano ad occorrenze

“inderogabili”. Se si escludevano le risorse dirette ad imprese e lavoratori a seguito dell'alleggerimento del “cuneo”, le restanti risorse rispondevano alla necessità di finanziare o rifinanziare spese (correttamente) non registrate nel bilancio a legislazione vigente (oneri per rinnovi contrattuali, per missioni di pace ecc.) o, comunque, occorrenti per la prosecuzione di attività ordinarie o di programmi di investimento.

16.

L'impianto definitivo della manovra come emerge dai testi licenziati dal Parlamento (legge finanziaria, legge di bilancio e legge di conversione del DL 262/06) non risulta significativamente variato sia nella dimensione complessiva che nella sua composizione.

L'ultima fase di messa a punto dei provvedimenti in sede parlamentare ha, infatti, visto l'inserimento solo di norme minori e l'introduzione di modifiche tendenti a precisare le modalità di attuazione di misure di prelievo fiscale o a correggerne gli effetti.

Nella tavola 4 si mettono a confronto la versione originaria e quella definitiva della manovra. Complessivamente i provvedimenti indicati determinano, per il conto delle amministrazioni pubbliche, una manovra lorda pari a 39,2 miliardi di euro nel 2007, 44,2 miliardi nel 2008 e 48,3 miliardi nel 2009.

Essa si compone (tavola 5) di maggiori entrate per poco più di 26 miliardi di euro sia nel 2007 che nel 2008 e, negli stessi anni, di minori uscite, rispettivamente, per circa 13 e 18,1 miliardi di euro. Nel 2009 cresce sia l'ammontare delle maggiori entrate (28,5 miliardi) sia quello dei risparmi di spesa (19,8 miliardi).

La manovra finanziaria per il 2007

Tavola 4

	Manovra iniziale						Manovra definitiva					
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
	Milioni di euro			Comp%			Milioni di euro			Comp%		
Interventi di contenimento del disavanzo	15.240	13.041	15.509	42,8	33,1	35,2	15.106	13.125	15.639	38,5	29,7	32,4
Maggiori spese	14.398	17.755	19.599	40,4	45,1	44,5	16.631	20.720	22.197	42,4	46,9	46,0
Minori entrate	6.004	8.562	8.915	16,8	21,8	20,3	7.490	10.349	10.465	19,1	23,4	21,7
Interventi espansivi	20.401	26.317	28.513	57,2	66,9	64,8	24.120	31.068	32.662	61,5	70,3	67,6
TOTALE MANOVRA LORDA	35.641	39.357	44.023	100,0	100,0	100,0	39.226	44.193	48.302	100,0	100,0	100,0

La manovra lorda approvata risulta di ammontare più elevato rispetto a quella iniziale: +3,5 miliardi di euro nel 2007, +4,9 miliardi nel 2008 e circa +4,4 miliardi nel 2009. L'incremento deriva sia da un aumento delle maggiori entrate (circa 2,5 miliardi), sia da minori uscite (poco più di 1 miliardo), di cui 0,7 miliardi di natura corrente e 0,3 miliardi in conto capitale. Va considerato, tuttavia, che tale variazione è in parte da ricondurre ad un semplice effetto di riclassificazione di misure relative agli enti territoriali.

Non muta il contributo delle maggiori entrate alla copertura complessiva: circa il 67 per cento della manovra lorda nel 2007, apporto che flette al 59% nel biennio successivo. Si tratta principalmente di interventi di contrasto dell'evasione (4,8 miliardi nel 2007), per il recupero di base imponibile (1,7 miliardi), di misure in materia di riscossione (1,2 miliardi), di incrementi delle aliquote contributive e delle somme attribuite al Fondo di erogazione del TFR (oltre 10 miliardi). Ad essi vanno ad aggiungersi gli effetti attesi dal riordino della tassazione delle attività finanziarie (che sembra, tuttavia, oggi destinato al rinvio).

Il contributo garantito dalla riduzione delle spese correnti è del 27,6% (il 28,5% nella manovra iniziale). Valore tuttavia che si stabilizza intorno al 34% nel biennio successivo. Oltre l'80% dei risparmi di spesa sono riconducibili alle misure assunte per il contenimento della spesa delle amministrazioni centrali (2,8 miliardi nel 2007 che crescono a circa 4 nel biennio successivo), per il patto di stabilità interno (3,3 miliardi nel 2007, che crescono a 4,1 nel 2008 e 4,5 nel 2009) e per il contenimento della spesa sanitaria (3 miliardi nel 2007).

Solo il 5,4% della manovra deriva, invece, da minori spese in conto capitale: si tratta in particolare del taglio lineare operato sul bilancio dello Stato a valere sulla spesa in conto capitale per 852 milioni nel 2007 (somma che cresce a 1,2 e 1,4 miliardi nel 2008 e nel 2009), della riduzione delle risorse attribuite a Sviluppo Italia per il sostegno delle imprese e degli effetti attesi di rimodulazioni e tagli operati a capitoli di bilancio inclusi negli allegati alla legge finanziaria.

La manovra finanziaria per il 2007 - La copertura

Tavola 5

	manovra iniziale						manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp%			Milioni di euro			Comp%		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Pubblico impiego	348	882	1.114	3,4	6,9	7,7	388	931	1.120	3,6	6,1	6,9
Spese delle PA + Bilancio dello stato	2.329	3.422	3.573	22,9	26,8	24,6	2.799	4.140	3.917	25,7	27,3	24,0
Enti territoriali	4.380	4.920	5.420	43,0	38,5	37,4	4.112	4.917	5.366	37,8	32,4	32,8
Sanità	2.949	3.367	4.172	29,0	26,4	28,8	2.949	3.367	4.172	27,1	22,2	25,5
Altri interventi	175	184	224	1,7	1,4	1,5	632	1.819	1.775	5,8	12,0	10,9
				100,0	100,0	100,0						
TOTALE MINORI SPESE CORRENTI	10.181	12.776	14.503	28,6	32,5	32,9	10.880	15.173	16.351	27,7	34,3	33,9
Razionalizzazione della PA	1.210	1.660	1.810	68,4	64,0	58,5	852	1.258	1.417	40,0	42,5	41,0
Previdenza	0	424	424	0,0	16,3	13,7	0	424	424	0,0	14,3	12,3
Ricerca e sviluppo	70	100	150	4,0	3,9	4,8	130	160	210	6,1	5,4	6,1
Altri interventi	490	410	710	27,7	15,8	22,9	1.147	1.116	1.402	53,9	37,7	40,6
				100,0	100,0	100,0				100,0	100,0	100,0
TOTALE MINORE SPESE IN CONTO CAPITALE	1.770	2.594	3.094	5,0	6,6	7,0	2.129	2.958	3.453	5,4	6,7	7,1
Misure antievasione	4751	5099	6180	20,1	21,3	23,4	5121	5413	6574	19,5	20,8	23,1
Recupero della base imponibile	1698	1597	1537	7,2	6,7	5,8	2386	2116	2186	9,1	8,1	7,7
Misure in materia di riscossione	1200	950	1300	5,1	4,0	4,9	1200	950	1300	4,6	3,6	4,6
Previdenza al netto effetti fiscali	10508	9520	9949	44,4	39,7	37,6	9951	9166	9559	38,0	35,2	33,5
Contributi immigrati	765	495	615	3,2	2,1	2,3	765	495	615	2,9	1,9	2,2
DDL rendite finanziarie	1.100	2.000	2.000	4,6	8,3	7,6	1.100	2.000	2.000	4,2	7,7	7,0
Sanità: proroga incremento automatico aliquote	1401	1445	1492	5,9	6,0	5,6	1401	1445	1492	5,3	5,5	5,2
Immobili, demanio marittimo ed altri beni pubblici; valorizzazione patrimonio pubblico	500	957	1436	2,1	4,0	5,4	510	972	1451	1,9	3,7	5,1
Ristrutturazione II.DD. Riforma IRPEF	303	495	436	1,3	2,1	1,6	303	495	436	1,2	1,9	1,5
Imposte ipotecaria, catastale e di registro: successioni e donazioni	241	319	319	1,0	1,3	1,2	99	337	337	0,4	1,3	1,2
Altri interventi	1.223	1.111	1.162	5,2	4,6	4,4	3.382	2.674	2.548	12,9	10,3	8,9
				100,0	100,0	100,0				100,0	100,0	100,0
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	23.690	23.987	26.426	66,5	60,9	60,0	26.218	26.063	28.498	66,8	59,0	59,0
TOTALE COPERTURA	35.641	39.357	44.023	100,0	100,0	100,0	39.226	44.193	48.302	100,0	100,0	100,0

17.

La manovra lorda così determinata si traduce in una correzione dell'indebitamento netto tendenziale di 15,1 miliardi (a questo obiettivo sono destinati circa 13,1 miliardi nel 2008 e 15,6 miliardi nel 2009) che conferma sostanzialmente l'importo inizialmente previsto (tavola 6). Crescono quindi le risorse destinate agli interventi per l'equità e lo sviluppo da 20,4 a 24,1 miliardi. In aumento le spese correnti da 8,7 a 9,9 miliardi (per raggiungere i 14,3 e i 15,1 miliardi nel biennio successivo) e quelle in conto capitale da 5,7 a 6,6 miliardi (per diminuire a 6,4 miliardi nel 2008 e aumentare nuovamente a 7,1 miliardi nel 2009), mentre le misure di riduzione delle entrate passano dagli iniziali 6 miliardi a 7,5 miliardi (crescono a 10,3 miliardi di euro nel 2008 e si attestano su un ammontare pressoché equivalente nel 2009).

Anche nella versione definitiva della manovra si conferma il rilievo finanziario di pochi interventi specifici: oltre il 70% delle maggiori spese correnti previste sono riconducibili ai 20 interventi principali; a soli dieci interventi sono attribuite oltre il 60% delle maggiori risorse programmate in conto capitale, così come a soli sei sono destinate oltre l'80% delle minori entrate.

Una lettura per macroaree degli interventi è riportata nella tavola 7. La ripartizione non comprende le somme previste dalle tabelle della legge finanziaria, per le quali non risulta disponibile la ripartizione per intervento.

Nella versione definitiva, oltre il 20 per cento delle risorse è destinato al sostegno dei settori produttivi. Quota che cresce nel biennio successivo per costituire nel 2009 il 28,4 per cento del totale. La quota principale è rappresentata dall'intervento relativo al cuneo fiscale, mentre crescono solo a fine triennio le risorse direttamente destinate al sostegno degli investimenti.

Più contenuta la quota relativa ad interventi a carattere sociale e a sostegno delle famiglie (il 13,5 per cento), un dato che tuttavia non considera gli effetti redistributivi delle modifiche disposte con la riforma IRE.

Forte il rilievo delle somme destinate alle ferrovie per il finanziamento degli investimenti nella rete tradizionale e nell'alta velocità e per il contratto di servizio (12 per cento del totale). Fatta eccezione degli importi riferibili alla sanità (le cui somme sono destinate alla copertura di minori entrate connesse a una prevista riduzione della tassazione nelle regioni in equilibrio e al finanziamento degli oneri connessi alle regolazioni debitorie) e alla previdenza (principalmente destinate alla copertura di oneri connessi al fondo TFR), importi di rilievo sono attribuiti al settore della difesa e al pubblico impiego. Il primo assorbe circa il 7 per cento degli interventi,

XV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La manovra finanziaria per il 2007 - I principali interventi espansivi

Tavola 6

	manovra iniziale						manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp%			Milioni di euro			Comp%		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Rinnovi contrattuali 2006-2007	1.070	3.004	3.004	12,1	24,7	21,9	1.070	3.004	3.004	10,7	21,0	19,9
Fondo erogazione TFR	429	1.256	1.998	4,8	10,3	14,6	424	1.237	1.959	4,2	8,6	13,0
Assegni familiari	1.400	1.400	1.400	15,8	11,5	10,2	930	930	930	9,3	6,5	6,2
Fondo missioni di pace e funzionamento forze armate	1.400	1.500	1.500	15,8	12,3	11,0	1.350	1.450	1.450	13,5	10,1	9,6
Fondo istruzione e scuole paritarie	320	320	320	3,6	2,6	2,3	320	320	320	3,2	2,2	2,1
Fondo trasferimenti correnti imprese pubbliche	500	500	500	5,6	4,1	3,7	465	465	70	4,6	3,2	0,5
Contratto di servizio FS	0	0	0	0,0	0,0	0,0	400	0	0	4,0	0,0	0,0
Disoccupazione ordinaria mobilità lunga e stabilizzazione lavoro	322	759	845	3,6	6,2	6,2	322	759	845	3,2	5,3	5,6
Agenzie fiscali	200	200	200	2,3	1,6	1,5	200	200	200	2,0	1,4	1,3
Funzionamento della giustizia	200	200	200	2,3	1,6	1,5	200	200	200	2,0	1,4	1,3
Compartecipazione dinamica all'Irpef	0	0	0	0,0	0,0	0,0	851	902	1.046	8,5	6,3	6,9
Rifinanziamento trasporto pubblico locale	60	60	60	0,7	0,5	0,4	190	190	190	1,9	1,3	1,3
Fondo politiche strutturali	0	0	0	0,0	0,0	0,0	214	14	0	2,1	0,1	0,0
				66,6	75,5	73,3				69,3	67,5	67,6
TOTALE MAGGIORI SPESE CORRENTI	8.866	12.177	13.687	43,5	46,3	48,0	10.015	14.338	15.116	41,5	46,2	46,3
Ferrovie spa	2.400	2.900	1.200	43,4	52,0	20,3	2.024	2.924	1.600	30,6	45,8	22,6
Fondo per la competitività e lo sviluppo	260	530	1.650	4,7	9,5	27,9	260	500	1.610	3,9	7,8	22,7
Esclusione cofinanziamento UE e Autorità portuali da regola 2%	650	0	0	11,8	0,0	0,0	650	0	0	9,8	0,0	0,0
Legge obiettivo	0	200	500	0,0	3,6	8,5	0	200	500	0,0	3,1	7,1
Bonus acquisto autoveicoli	0	0	0	0,0	0,0	0,0	372	0	0	5,6	0,0	0,0
Enti irrigui	0	0	0	0,0	0,0	0,0	50	100	200	0,8	1,6	2,8
Fondo sostegno iniziative autotrasporto	0	0	0	0,0	0,0	0,0	150	36	0	2,3	0,6	0,0
Contributi investimenti ANAS	0	0	0	0,0	0,0	0,0	0	400	500	0,0	6,3	7,1
				59,8	65,1	56,7				53,0	65,2	62,3
TOTALE MAGGIORI SPESE IN CONTO CAPITALE	5.531	5.578	5.912	27,1	21,2	20,7	6.619	6.380	7.079	27,4	20,5	21,7
Proroga agevolazioni	1.125	-16	62	18,7	-0,2	0,7	1.769	992	984	23,6	9,6	9,4
IRAP-Interventi di riduzione del cuneo fiscale ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate	2.450	4.410	4.680	40,8	51,5	52,5	2.450	4.410	4.680	32,7	42,6	44,7
Fondo erogazione TFR	563	722	727	9,4	8,4	8,2	557	759	822	7,4	7,3	7,9
Minori interventi correttivi	1.290	1.504	1.447	21,5	17,6	16,2	1.290	1.504	1.447	17,2	14,5	13,8
Detrazioni di imposta per iscrizioni palestre e affitti studenti	0	369	211	0,0	4,3	2,4	0	369	211	0,0	3,6	2,0
				0,0	0,0	0,0				0,0	0,0	0,0
				90,4	81,6	80,0				81,0	77,6	77,8
TOTALE MINORI ENTRATE	6.004	8.562	8.915	29,4	32,5	31,3	7.490	10.349	10.465	31,0	33,3	32,0
TOTALE INTERVENTI	20.401	26.317	28.513	100,0	100,0	100,0	24.120	31.068	32.662	100,0	100,0	100,0

La manovra finanziaria per il 2007 - Gli interventi

Tavola 7

	manovra iniziale						manovra definitiva					
	Milioni di euro			Comp%			Milioni di euro			Comp%		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
RIDUZIONE DELL'INDEBITAMENTO NETTO	15.240	13.041	15.509	42,8	33,1	35,2	15.106	13.125	15.639	38,5	29,7	32,4
Pubblico impiego	1.176	3.132	3.201	6,6	13,4	12,9	1.429	3.430	3.505	6,6	11,8	11,5
<i>Rinnovo contratti</i>	1.130	3.064	3.064	6,3	13,1	12,4	1.281	3.236	3.236	5,9	11,1	10,6
<i>Assunzioni e altri interventi</i>	47	68	137	0,3	0,3	0,6	149	194	269	0,7	0,7	0,9
Funzionamento e potenziamento delle PA	1.048	954	955	5,9	4,1	3,9	1.125	2.281	1.907	5,2	7,8	6,3
Previdenza	1.209	2.077	2.825	6,8	8,9	11,4	1.485	2.271	3.057	6,9	7,8	10,0
Difesa	1.410	1.515	1.520	7,9	6,5	6,1	1.497	1.516	1.521	6,9	5,2	5,0
Scuola, università e sport	367	397	447	2,1	1,7	1,8	446	459	455	2,1	1,6	1,5
Sanità	1.471	1.784	1.745	8,2	7,6	7,0	1.567	1.934	1.895	7,2	6,6	6,2
Energia e Ambiente	478	507	288	2,7	2,2	1,2	1.018	974	789	4,7	3,3	2,6
Ferrovie	2.537	3.037	1.337	14,2	13,0	5,4	2.566	3.066	1.742	11,9	10,5	5,7
Anas	200	210	220	1,1	0,9	0,9	190	590	690	0,9	2,0	2,3
Investimenti infrastrutturali	1.090	439	868	6,1	1,9	3,5	1.607	627	1.054	7,4	2,2	3,5
Modifiche Irpef - Interventi di carattere sociale (assegni familiari, sussidi...)	2.291	3.194	3.309	12,8	13,6	13,3	2.928	3.946	3.757	13,5	13,6	12,3
Settori Produttivi	4.402	6.042	7.980	24,7	25,8	32,2	4.471	6.759	8.626	20,7	23,2	28,4
<i>cuneo fiscale</i>	2.450	4.410	4.680	13,7	18,8	18,9	2.450	4.410	4.680	11,3	15,2	15,4
<i>ricerca e innovazione</i>	20	439	517	0,1	1,9	2,1	40	634	632	0,2	2,2	2,1
<i>investimenti</i>	295	982	2.543	1,7	4,2	10,3	345	998	2.549	1,6	3,4	8,4
<i>settori economici</i>	1.276	-46	-18	7,2	-0,2	-0,1	1.130	255	334	5,2	0,9	1,1
<i>interventi diversi</i>	361	257	258	2,0	1,1	1,0	506	462	431	2,3	1,6	1,4
Altri interventi	156	111	100	0,9	0,5	0,4	1.298	1.230	1.426	6,0	4,2	4,7
Totale interventi per macro area	17.835	23.399	24.796	100	100	100	21.628	29.083	30.424	100	100	100
Tabella legge finanziaria	2.566	2.918	3.718				2.493	1.985	2.238			
INTERVENTI	20.401	26.317	28.513	57,2	66,9	64,8	24.120	31.068	32.662	61,5	70,3	67,6
TOTALE MANOVRA	35.641	39.357	44.023	100	100	100	39.226	44.193	48.302	100	100	100

in prevalenza destinati al rifinanziamento delle missioni di pace e al funzionamento delle forze armate. Al pubblico impiego è destinato nel 2007 il 6,6 per cento delle risorse, somma che cresce a fine triennio a 3,5 miliardi, pari all'11,5 per cento del totale degli interventi.

Nella tavola 8 la manovra è, infine, letta guardando alla sua dimensione netta. Si esamina, in altre parole, il contributo offerto dal saldo tra minori e maggiori spese correnti e in conto capitale e tra maggiori e minori entrate all'obiettivo di riduzione dell'indebitamento e alla copertura delle maggiori spese nette.

Si osserva in particolare che:

- limitato è il contributo delle spese correnti alla riduzione dell'indebitamento netto solo 0,9 miliardi il saldo tra minori e maggiori spese nel 2007 e nel 2008, importo che supera 1,2 miliardi solo nell'anno terminale del triennio;
- il contenimento della spesa corrente si riduce nel 2007 rispetto alla manovra inizialmente presentata;
- superano i 4,5 miliardi le maggiori risorse richieste per spese in conto capitale, importi che si riducono negli anni successivi (3,5 e 3,6 miliardi);
- le maggiori entrate nette sono 18,7 miliardi, in crescita di un miliardo rispetto agli importi della manovra iniziale.

La manovra finanziaria per il 2007 - Il contributo netto della manovra

Tavola 8

	manovra iniziale			manovra definitiva		
	milioni di euro					
Minori spese correnti (A)	10.181,1	12.775,9	14.502,9	10.879,9	15.173,1	16.350,7
Maggiori spese correnti (B)	8.710,3	11.920,0	13.279,3	9.996,6	14.323,6	15.089,2
Saldo corrente (A)-(B)=(C)	1.470,7	855,9	1.223,6	883,3	849,5	1.261,5
Minori spese in conto capitale (E)	1.770,0	2.594,0	3.094,0	2.128,9	2.957,5	3.452,7
Maggiori spese in conto capitale (F)	5.687,2	5.834,9	6.319,6	6.634,2	6.396,3	7.108,0
saldo capitale (E)-(F)=(G)	-3.917,2	-3.240,9	-3.225,6	-4.505,3	-3.438,8	-3.655,3
Maggiori entrate (H)	23.689,7	23.987,3	26.425,9	26.217,6	26.062,5	28.498,2
Minori entrate (K)	6.003,6	8.561,7	8.914,6	7.489,6	10.348,6	10.465,0
Saldo entrate (H)-(K)=(L)	17.686,1	15.425,6	17.511,2	18.728,0	15.713,9	18.033,2
A riduzione dell'indebitamento	15.239,6	13.040,5	15.509,3	15.105,9	13.124,6	15.639,4
A copertura dell'incremento di spesa	3.917,2	3.240,9	3.225,6	4.505,3	3.438,8	3.655,3

La manovra correttiva : i principali provvedimenti in materia di entrate**18.**

Si é ricordato, in precedenza, come la manovra correttiva per il 2007 preveda una copertura dal lato delle entrate di poco inferiore al 70 per cento del totale. Si tratta di una scelta sulla quale la Corte ha avuto modo di esprimere le proprie riserve in sede di audizione sui documenti di bilancio all'inizio dello scorso ottobre.

Il riorientamento della manovra in direzione di una maggiore pressione sul prelievo fiscale – in luogo del contenimento della spesa – costituisce, infatti, un arretramento rispetto al disegno originario, come esposto in particolare in occasione del DPEF 2007-2011. Può essere, pertanto, opportuno far precedere una puntuale valutazione dei provvedimenti sulle entrate che compongono la manovra da un rapido richiamo degli indirizzi che, in materia, proponeva il DPEF.

Tale documento, infatti, anche se non forniva indicazioni puntuali né sulla natura, né sulle dimensioni dei possibili interventi, esplicitava una serie di linee-guida che si possono così schematizzare:

- conferma dell'intenzione di realizzare, già nel 2007, un'importante riduzione del cuneo fiscale, finalizzata a sostenere la competitività delle imprese e ad “assicurare ai lavoratori un recupero in termini di reddito disponibile”;
- previsione di un progressivo calo della pressione fiscale (dello 0,2% nel 2007 e dello 0,1% annuo dal 2008 al 2011), con una elasticità media delle entrate tributarie nel periodo 2007 - 2011 di poco superiore allo 0,9%;
- aumenti di gettito da ottenersi con la ricerca di nuove entrate attraverso una “determinata, sistematica ed intelligente” lotta all'evasione e all'elusione (oltre che all'erosione delle basi imponibili);
- recupero della progressività - da perseguirsi soprattutto riducendo il peso delle imposte indirette (regressive) rispetto a quelle dirette (progressive) – per conseguire l'obiettivo di una maggiore equità fiscale;
- riduzione dell'importo delle una tantum, fino ad un completo azzeramento a partire dal 2009.

Come si evidenzierà puntualmente più avanti la manovra approvata dal Parlamento ha recepito solo in parte questa impostazione, finendo per affidare all'aumento del prelievo fiscale la quota più rilevante della correzione dei conti, ed abbandonando di conseguenza l'obiettivo di riduzione della pressione fiscale già dal 2007.

19.

L'analisi per l'entrata viene svolta solo con riferimento agli effetti indotti sull'indebitamento netto della PA dalle misure contenute nella finanziaria, nel decreto collegato e nel DPCM in materia di regolarizzazione dei flussi migratori, utilizzando una base informativa appositamente ricostruita e che si differenzia da quella risultante dai dati ufficiali della manovra assunti nei paragrafi precedenti sotto due principali aspetti:

- per quanto riguarda gli effetti della citata sentenza della Corte di giustizia Europea in ordine all'IVA sulle auto aziendali, non si assume il solo saldo fra minori introiti per l'abolizione dell'IVA e maggiori entrate derivanti dai correlati inasprimenti sul lato dell'imposizione diretta, ma si esplicitano i dati della manovra lorda, separatamente fra le minori e le maggiori entrate;
- non si tiene conto dei maggiori proventi attesi dal disegno di legge delega per il riordino della tassazione delle rendite finanziarie, del quale, com'è noto, è stato deciso il rinvio.

Di conseguenza, le minori entrate risultano pari a 12,8 miliardi (a fronte di 7,5, come prima indicato) ed i maggiori introiti a 30,5 miliardi (a fronte di 26,2), con un conseguente effetto netto pari a 17,7 miliardi invece di 18,7 (tavola 10).

I maggiori introiti salirebbero a 31,3 miliardi e l'effetto netto a 18,6 miliardi, se si aggiungesse anche l'importo dei tickets sanitari (859 milioni), che per la contabilità nazionale costituiscono, però, minori spese.

Le differenze fra gli importi del progetto originariamente proposto e quelli delle norme definitivamente approvate non appaiono rilevanti in termini di effetto complessivo. Come risulta dalla tavola 9, lo scarto per il 2007 risulta positivo per soli 947 milioni e si riduce ulteriormente e significativamente nei due anni successivi.

Per ciò che attiene ai correttivi introdotti con la sessione di bilancio, relativamente agli interventi con effetto di minor gettito va rilevato che sono cresciuti gli importi delle misure per lo sviluppo (da 2.790 a 4.087 milioni) e delle agevolazioni per la previdenza (+338). Per le maggiori entrate, le variazioni in diminuzione hanno riguardato le imposte ipotecaria, catastale e di registro sulle successioni e donazioni (da 241 a 99 milioni) e la previdenza al netto degli effetti fiscali (da 10.508 a 9.951 milioni). In aumento, invece, gli importi relativi al maggior recupero della base imponibile (688 milioni), alla fiscalità locale (500 milioni), alle entrate "volontarie" (rottamazione dei veicoli inquinanti, giochi :1.123 milioni), alla tassazione ambientale (387 milioni) ed alle misure antievasione (370 milioni).

Interventi in materia di entrata: differenze tra provvedimenti originari e definitivi (in milioni)

Tavola 9

MINORI ENTRATE	DISEGNO DI LEGGE ORIGINARIO			MANOVRA 2007		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Proroga agevolazioni fiscali	1.124	-17	61	1.126	-17	61
Misure per lo sviluppo	2.790	6.326	6.621	4.087	7.932	7.903
<i>Famiglie</i>	71	419	261	810	1.367	1.097
<i>Imprese</i>	2.583	5.270	6.024	2.766	5.660	6.378
<i>Ambiente</i>	7	225	-21	149	378	91
<i>Regioni - IRAP: clausola di salvaguardia</i>	90	179	192	90	179	192
<i>Altre misure</i>	39	234	166	272	348	145
Altri provvedimenti (1)	5.363	5.285	5.284	5.365	5.285	5.284
Previdenza	563	722	727	901	899	962
Sanità: minori interventi correttivi	1.290	1.504	1.447	1.290	1.504	1.447
TOTALE MINORI ENTRATE	11.130	13.820	14.141	12.769	15.603	15.657
MINORI ENTRATE: DIFFERENZA MANOVRA DISEGNO ORIGINARIO				1.639	1.783	1.516
MAGGIORI ENTRATE	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Misure antievasione	4.751	5.099	6.180	5.121	5.413	6.574
Recupero della base imponibile (2)	7.062	6.793	6.733	7.750	7.312	7.382
Misure in materia di riscossione	1.200	950	1.300	1.200	950	1.300
Previdenza al netto effetti fiscali	10.508	9.520	9.949	9.951	9.166	9.559
Sanità: proroga incremento automatico aliquote	1.401	1.445	1.492	1.401	1.445	1.492
Immobili, demanio marittimo ed altri beni pubblici; valorizzazione patrimonio pubblico	500	957	1.436	510	972	1.451
Ristrutturazione II.DD. Riforma IRPEF	303	495	436	303	495	436
Imposte ipotecaria, catastale e di registro: successioni e donazioni	241	319	319	99	337	337
Fiscalità locale	700	1.025	1.025	1.173	1.108	1.116
Entrate volontarie	108	108	108	1.231	674	695
Ambiente	109	88	97	495	263	285
DPCM - regolarizzazione flussi migratori	765	495	615	765	495	615
Altri interventi	248	60	-5	483	649	451
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	27.896	27.354	29.685	30.482	28.784	31.078
MAGGIORI ENTRATE: DIFFERENZA MANOVRA DISEGNO ORIGINARIO				2.586	2.358	2.441
EFFETTO COMPLESSIVO				16.766	13.534	15.544
DIFFERENZA MANOVRA DISEGNO ORIGINARIO				947	142	492

(1): di cui IVA - detraibilità auto: 5.280 milioni per il 2007, sia nel disegno originario che nella manovra definitiva.

(2): di cui IIID a compensazione IVA - detraibilità auto per 5.364 milioni per il 2007 nel disegno originario e 5.401 nella manovra definitiva, sempre per il 2007.

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS.

Le entrate: gli effetti sull'indebitamento netto (in milioni)

Tavola 10

MINORI ENTRATE	2007	2008	2009
Proroga agevolazioni fiscali	1.126	-17	61
Misure per lo sviluppo	4.087	7.932	7.903
Famiglie	810	1.367	1.097
Imprese	2.766	5.660	6.378
<i>di cui: IRAP - riduzione del cuneo ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate</i>	2.450	4.410	4.680
Altre misure	411	905	428
Altri provvedimenti	5.365	5.285	5.284
<i>di cui: detraibilità auto - IVA</i>	5.280	5.216	5.195
Previdenza	901	899	962
Sanità: minori interventi correttivi	1.290	1.504	1.447
TOTALE MINORI ENTRATE	12.769	15.603	15.657
MAGGIORI ENTRATE	2007	2008	2009
Ristrutturazione II DD	303	495	436
Recupero della base imponibile	7.750	7.312	7.382
<i>di cui: ammortamento di beni immobili in leasing</i>	1.529	963	1.004
<i>di cui: detraibilità auto - II.DD.</i>	5.401	5.196	5.196
<i>di cui: aggiornamento catasto terreni agricoli</i>	571	1.073	1.103
Misure antievasione	5.121	5.413	6.574
<i>di cui: studi di settore</i>	3.288	3.753	4.864
<i>di cui: compensazioni titolari partita IVA</i>	370	370	370
<i>di cui: indicazione dati ICI dichiarazione dei redditi e pagamento mediante F24</i>	360	220	220
<i>di cui: maggiore attività di accertamento e controllo</i>	460	460	460
<i>di cui: IVA - frodi veicoli</i>	506	506	506
Entrate volontarie	1.231	674	695
Rottamazione o sostituzione veicoli inquinanti	430	90	83
Giochi	801	585	613
Misure in materia di riscossione	1.200	950	1.300
Fiscalità locale	1.173	1.108	1.116
Immobili, demanio marittimo ed altri beni pubblici; valorizzazione patrimonio pubblico	510	972	1.451
Imposte ipotecaria, catastale e di registro: successioni e donazioni	99	337	337
Previdenza al netto effetti fiscali	9.951	9.166	9.559
<i>di cui: fondo erogazione TFR</i>	5.938	6.052	6.187
<i>di cui: incremento aliquote contributive pensionistiche</i>	4.007	3.079	3.349
Sanità: proroga incremento automatico aliquote	1.401	1.445	1.492
Altri interventi	978	912	736
DPCM - regolarizzazione flussi migratori	765	495	615
TOTALE MAGGIORI ENTRATE	30.481	29.279	31.693
EFFETTO COMPLESSIVO	17.712	13.181	15.421

Fonte: elaborazioni Cdc su dati Rgs

Per il 2007, come si è detto, sono previste maggiori entrate per 30,5 miliardi quasi interamente derivanti da interventi strutturali, essendosi il peso delle entrate *una tantum* ridotto a circa 1,3 miliardi (a fronte di un gettito di circa 3 miliardi delle entrate straordinarie del 2006). Poco meno della metà delle maggiori entrate lorde è riconducibile ai risultati attesi dagli interventi di riduzione dell'erosione fiscale (7,7 miliardi), dell'evasione e dell'elusione (5,1 miliardi) e dalle misure in materia di riscossione (1,2 miliardi).

Rilevanti sono anche gli effetti di gettito attesi dall'istituzione presso l'INPS del fondo erogazione TFR inoptato (5,9 miliardi) e dagli incrementi delle aliquote contributive pensionistiche (4 miliardi), a carico di artigiani e commercianti (1,3 miliardi) e parasubordinati (1,2 miliardi), ma anche di apprendisti (747 milioni) e lavoratori dipendenti (720 milioni). La fiscalità locale dovrebbe assicurare un maggior gettito di 1,2 miliardi, mentre un aumento di 1,4 miliardi è previsto a carico degli utenti dei servizi sanitari in applicazione delle norme sui disavanzi sanitari regionali. Entrate per 510 milioni sono attese dalle disposizioni in materia di valorizzazione del patrimonio e del demanio pubblico e per 495 dalla fiscalità ambientale (in particolare dall'aumento dell'accisa per il gasolio usato come carburante). Le maggiori entrate volontarie (rottamazione o sostituzione veicoli inquinanti e giochi e scommesse) sono complessivamente quantificabili in 1.231 milioni.

Le misure con un effetto di minori entrate sono valutabili complessivamente in 12,7 miliardi per il 2007 e a circa 15,6 miliardi per il successivo biennio e sono costituite dai seguenti principali interventi:

- 1.126 milioni costituiscono l'effetto della proroga di un insieme di agevolazioni in essere (le più rilevanti riguardano l'agricoltura, le ristrutturazioni edilizie, l'autotrasporto e il gas metano per usi industriali), per le quali, peraltro, viene prevista una drastica riduzione per il biennio 2008 – 2009;
- 4.087 milioni sono riconducibili a "*misure per lo sviluppo*" (il cui importo è destinato a raddoppiare nei due anni successivi). La misura che assorbe oltre la metà dell'importo (2.450 milioni) è costituita dalla riduzione del cuneo fiscale, mentre ulteriori 810 milioni sono a favore delle famiglie, e riconducibili a sgravi fiscali (482 milioni per il 2007), ed alla minor IRPEF per i *fringe benefits* per le auto aziendali (243 milioni), misura con effetto solo sul 2007;
- circa 900 milioni di minori entrate sono attesi da una serie di interventi sulla previdenza, parte dei quali sono relativi all'istituzione presso l'INPS del fondo per l'erogazione del TFR per i lavoratori privati;

- 1.290 milioni di minor gettito per il 2007 dovrebbero provenire dai minori interventi correttivi necessari per la Sanità in presenza della rideterminazione della copertura della spesa a carico delle Regioni. Di contro vengono stimate maggiori entrate per 1.401 milioni dalla proroga del meccanismo di incremento automatico delle aliquote dell'addizionale IRPEF, e delle maggiorazioni IRAP che scatta nel caso di disavanzo sanitario regionale non coperto, con un effetto netto in termini di gettito pari a 111 milioni per il 2007. Si tratta dell'impatto complessivo di un pacchetto di misure per il finanziamento del *Servizio sanitario nazionale*;
- circa 5.280 milioni annui costituiscono il minor gettito IVA a seguito della più volte citata sentenza della Corte di Giustizia europea del 14 settembre 2006 sulla detraibilità dell'imposta sulle auto. In relazione a quest'ultimo intervento il *provvedimento collegato* ha posto in essere una specifica manovra di compensazione degli oneri per la detrazione dell'IVA, con interventi di maggior gettito atteso dalle IIDD che modificano i criteri di deducibilità dei costi relativi alle auto aziendali, neutralizzando la perdita di gettito conseguente alla sentenza. Nel dettaglio l'effetto negativo a regime della totale detraibilità IVA sul gettito si concretizza in un minor introito complessivamente stimato pari a circa 5,3 miliardi per il 2007⁷, più che compensato, però, da forti inasprimenti relativi alla deducibilità delle spese per le autovetture utilizzate nell'esercizio di imprese, arti e professioni.

20.

Passando ad analizzare, partitamente, i principali provvedimenti intesi ad assicurare un maggiore gettito, si possono avanzare le seguenti considerazioni.

Al recupero della base imponibile sono destinati diversi interventi, con maggiori introiti complessivi previsti pari a 7.750 milioni per il 2007 (ed a 7.312 milioni per il 2008 e 7.382 per il 2009). Si introduce il principio della non ammortizzabilità dei terreni e delle aree occupate dai fabbricati strumentali, per cui le imprese devono scorporare in bilancio il valore del fabbricato da quello del terreno e non potranno ammortizzarlo, principio valido anche nel caso del *leasing* immobiliare, con lo scorporo dal canone di *leasing* della quota capitale imputabile al terreno. Nella Relazione tecnica, sulla base della ricostruzione degli *stock* dei contratti di locazione finanziaria, è stato stimato un recupero di gettito IRES ed IRAP pari a 1.529 milioni (963 per il 2008 e 1.004 per il 2009). Inoltre ulteriori 77 milioni sono attesi dal recupero di gettito derivante dall'innalzamento al 20% dell'imposta sostitutiva sulle plusvalenze derivanti dalla

⁷ Come sommatoria dei minori ricavi IVA sugli acquisti di autovetture e di carburanti, sulla manutenzione ordinaria e straordinaria, ma al netto del recupero dell'imposta stessa sulla rivendita dell'*usato*.

cessione a titolo oneroso di fabbricati e di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria, acquistati o realizzati da non più di cinque anni.

Sempre finalizzati al recupero di base imponibile vanno considerati i provvedimenti relativi all'aggiornamento del catasto dei terreni agricoli, dai quali sono attesi introiti aggiuntivi per 571 milioni per il 2007, ai fini IRPEF e, prevalentemente, ICI (e circa 1 miliardo per gli anni successivi). La norma introdotta prevede: l'aggiornamento della classificazione dei terreni e la conseguente revisione del reddito agrario; la restrizione dei requisiti di ruralità dei fabbricati con l'inserimento del vincolo che i soggetti interessati siano imprenditori agricoli iscritti nel registro delle imprese (viene a tal fine introdotta una procedura di interscambio di informazioni tra l'AGEA e l'Agenzia del territorio); l'individuazione dei fabbricati non dichiarati al Catasto sulla base delle evidenze fotocartografiche rilevate dall'AGEA.

Infine può essere classificato come recupero della base imponibile anche il recupero delle imposte dirette sulle auto aziendali, di cui si è detto. Per il 2007 sono attese maggiori entrate per 5.572 milioni: 4.362 milioni di IRES/IRPEF, 762 milioni di gettito IRAP e 448 di IRPEF connessa al *fringe benefit*.

Dal contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale è atteso un gettito pari a 5.121 milioni nel 2007 (5.413 e 6.574 per il biennio successivo), derivante da una serie di interventi. In particolare:

- 3.288 milioni sono stimati in termini di IRPEF/IRES, IVA ed IRAP, per il 2007, a seguito della modifica della disciplina sugli studi di settore, che ne prevede la revisione con cadenza triennale per un miglior adeguamento dello studio al settore interessato. Gli effetti, pur essendo soggetti all'alea dei comportamenti che verranno concretamente adottati dai contribuenti interessati in ordine alla scelta di spontaneamente adeguarsi alle nuove condizioni di congruità o di intraprendere, invece, la strada del contenzioso con l'Amministrazione finanziaria, potrebbero risultare almeno in parte sostanzialmente fattibili. Ad indurre a formulare questa valutazione concorrono, da una parte, la constatazione che l'Amministrazione ha dimostrato di saper gestire nei tempi richiesti le complesse operazioni di revisione di numerosi studi, e, dall'altra, la rilevazione, effettuata a consuntivo e riportata nella relazione tecnica, di un maggior gettito per 2.016 milioni che si sarebbe avuto per l'anno d'imposta 2004 a seguito dell'applicazione dei nuovi studi evoluti entrati in vigore proprio quell'anno. Questa rilevazione, ancorché di importo successivamente ridimensionato dall'Agenzia delle entrate, è *di per se* un dato molto importante, se si considera che, dopo le numerose sollecitazioni da parte della Corte, questa è la prima volta che vengono fornite precise indicazioni di ordine quantitativo sui risultati ottenuti con l'applicazione degli studi di settore. Pur trattandosi di un

risultato sicuramente modesto rispetto alle stime sulle dimensioni degli imponibili sottratti a imposizione, se ne deduce, infatti, la conferma che un uso convinto ed accorto degli studi di settore, che spinga al progressivo ma deciso avvicinamento ai reali livelli di ricavo e di reddito, può costituire uno strumento davvero efficace per poter drasticamente ridimensionare l'evasione delle piccole imprese e dei professionisti;

- 360 milioni per il 2007 (220 per i due anni successivi) dovrebbero derivare dall'obbligo di indicazione dei dati dell'ICI nella dichiarazione dei redditi e di pagamento della stessa imposta mediante F24. Ancorché astrattamente ragionevole, l'attesa di maggior gettito appare più una congettura che il risultato conclusivo di una stima rigorosa;
- 370 milioni per ciascun esercizio sono stimati come maggior gettito derivante dall'obbligo per i titolari di partita IVA che intendano effettuare una compensazione di imposte di darne comunicazione preventiva in via telematica all'Agenzia delle entrate, specificando importi e tipologia dei crediti;
- 460 milioni deriverebbero dall'accelerazione dell'attività di controllo e accertamento, conseguente anche ai provvedimenti introdotti dal DL 223/06. Tuttavia le previsioni si prestano a qualche osservazione. Anche se la stima non appare astrattamente irragionevole, la Relazione tecnica non spiega il procedimento seguito per ipotizzare un incremento di 4 miliardi di maggiore imposta accertata, incremento che viene genericamente collegato al forte impegno impresso all'attività di controllo ed al maggior orientamento dei compensi al personale all'efficacia ed ai risultati dell'azione di contrasto all'evasione. Argomentato e convincente appare, per converso, il ragionamento seguito per stimare la quota degli accertamenti che potranno essere riscossi e che, peraltro, supera di poco il 10% degli importi accertati (460 milioni su 4.050) che la Corte ha, attraverso le sue indagini, verificato essere il risultato normalmente conseguito come esito finale dell'attività di accertamento;
- 506 milioni sono attesi dalle operazioni di acquisto comunitario e di importazioni di veicoli, subordinandone l'immatricolazione o la voltura alla dimostrazione dell'avvenuto versamento dell'IVA relativa alla prima cessione interna (effettuata dall'acquirente intracomunitario). Parallelamente l'immatricolazione dei veicoli di importazione (da Paesi extra UE) va subordinata alla documentazione doganale attestante il pagamento IVA. Il recupero IVA appare calcolato correttamente. E' tuttavia irrealistico ipotizzare che il numero di tali operazioni non si riduca – ed anche drasticamente – una volta che, con l'applicazione della disposizione del decreto legge, l'IVA non potrà più essere evasa.

Il successo dell'azione diretta a ridurre progressivamente elusione ed evasione fiscale è una condizione essenziale anche ai fini dell'auspicabile disegno di abbassamento della pressione

fiscale e costituisce un passaggio decisivo nell'attuazione dello stesso progetto di riforma dell'IRE – centrato, come si precisa più avanti, su una redistribuzione a favore degli scaglioni di reddito più bassi – per evitare che la modifica della curva delle aliquote finisca con il premiare proprio coloro che più si sottraggono all'adempimento dell'obbligazione tributaria.

A tal proposito le misure già adottate con il DL 223/2006 e quelle nuove della manovra – singolarmente prese – appaiono per lo più condivisibili e di sicura incisività. Esse servono ad opportunamente chiudere varchi o a creare barriere all'evasione. Tuttavia, esse saranno tanto più efficaci quanto più rapidamente l'Amministrazione finanziaria, come prima accennato, si muoverà sulla strada, da tempo suggerita dalla Corte, di applicare all'azione anti evasione le modalità proprie della pianificazione strategica e del controllo di gestione. Con la conseguenza della periodica misurazione e pubblicizzazione delle dimensioni e della composizione del fenomeno, della fissazione di specifici obiettivi di riduzione da raggiungere entro precise scadenze temporali, di rendicontazione dei risultati conseguiti e di riconsiderazione delle azioni da svolgere e della destinazione ottimale delle risorse disponibili.

Dalle misure in materia di riscossione sono previste entrate aggiuntive per 1.200 milioni; si tratta dei maggiori incassi attesi dai ruoli conseguenti al potenziamento dell'attività di riscossione – 500 milioni – nonché della compensazione tra ruoli e rimborsi d'imposta, la cui quantificazione – per 700 milioni – è stata effettuata in relazione ai soggetti morosi. La previsione, a prima vista ardata, non appare in realtà irragionevole se si tiene conto dei tre fattori che dovrebbero favorire una maggiore riscossione sia spontanea che coattiva: 1) la possibilità di compensazione e di pignoramento dei consistenti rimborsi d'imposta richiesti dai contribuenti morosi; 2) l'effetto della possibilità di applicazione delle c.d. "ganasce fiscali" e del pignoramento del quinto dello stipendio; 3) i nuovi poteri attribuiti agli agenti della riscossione. Va inoltre evidenziato l'effetto positivo che potrà avere la nuova organizzazione dell'attività di riscossione che dall'ottobre 2006 può essere gestita con criteri imprenditoriali facendone oggetto di pianificazione strategica e di controllo di gestione.

In proposito si può ritenere che, essendo il gettito del 2006 risultato sensibilmente superiore anche ai livelli raggiunti negli esercizi precedenti all'introduzione del condono fiscale 2003 – 2004, ci troviamo in presenza di un miglioramento strutturale dell'efficacia dell'attività di controllo e di riscossione.

21.

Di limitato impatto quantitativo sul 2007 (303 milioni) – ma di grande rilievo – è il disegno di riforma dell'IRE (ex Irpef). La ristrutturazione dell'IRE comporta:

- l'aumento del numero degli scaglioni e delle relative aliquote da 4 a 5: la precedente aliquota del 23% si applica ai redditi fino a 15 mila euro e non più fino a 26 mila; vengono abolite le aliquote del 33 e del 39 che si applicavano, rispettivamente, agli scaglioni di reddito da 26 mila a 33,5 mila euro e tra 33,5 e 100 mila euro e si introducono le aliquote del 27, del 38 e del 41 che si applicano, rispettivamente, agli scaglioni di reddito oltre 15 mila euro e fino 28 mila euro, oltre 28 mila euro e fino 55 mila euro ed oltre 55 mila euro e fino a 75 mila euro. L'aliquota marginale resta quella del 43%, ma lo scaglione di reddito al quale si applica è quello superiore a 75 mila euro e non più a 100 mila;
- detrazioni (dall'imposta lorda), in luogo delle deduzioni (dalla base imponibile) per tipologia di reddito (dipendenti, pensionati, altri) e per carichi di famiglia, decrescenti al crescere del reddito individuale;
- nuova ipotesi di esclusione dall'imposizione per soggetti con reddito composto da pensione infra 7.500 euro, redditi da terreni infra euro 185,92 e reddito figurativo dell'abitazione principale.

22.

La parte restante del maggior gettito previsto dalla manovra è affidato ad una serie eterogenea di interventi.

In materia di fiscalità locale sono previsti: 538 milioni annui dalla modifica degli importi per il bollo auto; 500 milioni per il solo 2007 dovrebbero provenire dalla anticipazione del versamento di acconto dell'addizionale comunale IRPEF, mentre solo per il biennio successivo è atteso un gettito aggiuntivo per 406 milioni dalle addizionali all'IRPEF regionali e comunali; ulteriori 130 milioni, ai soli fini dell'ICI, vengono stimati a seguito delle disposizioni in materia di catasto, attinenti misure per la razionalizzazione dell'accatastamento degli immobili e per l'adeguamento dei relativi moltiplicatori.

Dall'inasprimento delle imposte ipotecaria, catastale e di registro sono attese maggiori entrate per 99 milioni nel 2007 e 337 negli anni successivi.

In un aggregato entrate volontarie vanno ricomprese le entrate incrementali relative ad una serie di interventi finalizzati alla rottamazione o sostituzione di veicoli inquinanti, con un effetto concentrato sul 2007 per 430 milioni, essenzialmente dovuto all'IVA sulla rottamazione (357 milioni); a fronte di questo maggior gettito per lo stesso pacchetto di misure è prevista una

minor entrata per 142 milioni. Viene inoltre stimato un ulteriore gettito proveniente da un insieme di interventi nel settore dei giochi, pari ad 801 milioni per il 2007, di cui 150 sono attesi dal gioco del lotto per il quale la norma prevede che l'Amministrazione dei Monopoli apporti alcune innovazioni; tuttavia nel 2006 l'andamento dei proventi dei giochi nel loro complesso ha registrato una notevole contrazione - rispetto al 2005 - pari ad oltre 2 miliardi (-17,4%). Infine viene previsto che i proventi derivanti dalle procedure di selezione per l'aggiudicazione dei punti vendita per la commercializzazione dei giochi su eventi diversi dalle corse dei cavalli e dei giochi su base ippica (DL 223/2006) vengano versati all'entrata del bilancio dello Stato entro il 28 febbraio 2007, con un effetto *una tantum* pari a 240 milioni.

Da una serie di interventi per l'ambiente nel settore energetico si attende un effetto per il 2007 di 495 milioni: il più rilevante intervento è rappresentato dall'aumento dell'accisa per il gasolio usato come carburante, con un gettito incrementale di 108 milioni, a fronte del quale è peraltro previsto un rimborso per gli autotrasportatori per un onere stimato in 22,5 milioni annui.

Quanto agli interventi in materia di immobili, demanio marittimo e valorizzazione del patrimonio pubblico (510 milioni nel 2007, che raddoppiano nel 2008 e quasi triplicano nel 2009) suscita perplessità la valutazione di piena e tempestiva fattibilità, in particolare per il progetto di individuazione e definizione di occupazione "non regolarizzata" sul demanio marittimo, che da solo dovrebbe produrre entrate finanziarie *una tantum* per 225 milioni nel 2007 (471 nel 2008 e 737 nel 2009). Ma rischi di non piena e tempestiva fattibilità sussistono anche per la valorizzazione dei beni della difesa non più necessari per usi militari (solo 74 milioni nel 2007, che salgono, però, rispettivamente, a 221 e 362 nel 2008 e nel 2009).

Come già ricordato, in materia di previdenza circa un terzo delle maggiori entrate è costituita dal trasferimento su un fondo gestito dall'INPS del TFR inoptato dei lavoratori privati, che incide per 5.938 milioni, e dagli aumenti delle aliquote contributive pari, al netto degli effetti fiscali, a 4.007 milioni.

23.

Un aspetto della manovra che non rileva direttamente sul piano delle quantificazioni, ma che riveste notevole importanza ai fini sia della lotta all'evasione, sia dell'attuazione del federalismo fiscale, è costituito dal previsto trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni, a decorrere dal 1° novembre 2007. Ciò ripropone il complesso tema – comune anche all'attività di accertamento e di riscossione – di come trovare un soddisfacente punto di equilibrio fra

valorizzazione della capacità di iniziativa degli enti di autonomia, da una parte, e l'esigenza di evitare duplicazioni e contenere gli oneri di gestione, dall'altra. Nel caso del Catasto, la *finanziaria* prevede la piena cooperazione applicativa tra gli enti interessati e l'unitarietà del servizio della banca dati (c. 198) ed afferma che il trasferimento delle funzioni catastali ai Comuni non deve comportare maggiori oneri a carico della finanza pubblica (c. 195). Ciò significa, in particolare, impedire che ogni ente cerchi costose soluzioni operative, separate da quelle di tutti gli altri.

In quest'ottica sembra correttamente muoversi il disegno di legge delega, collegato alla *finanziaria*, per il riordino del sistema tributario, che, fra l'altro, all'art. 4 fissa come uno dei criteri direttivi della delega per la riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati quello dell'"articolazione del processo riformatore attraverso la definizione del ruolo dei Comuni e dell'Agazia del territorio nel rispetto dei principi sottesi alle funzioni decentrate, assicurando, a livello nazionale, l'uniformità e la qualità dei processi, nonché il loro coordinamento e monitoraggio".

E' da auspicare che la consapevolezza della rilevanza del problema si accompagni alla definizione, sul piano attuativo, di un modello di gestione decentrata che ne massimizzi i potenziali effetti positivi ed eviti i rischi – molto concreti non solo nel caso del Catasto, ma anche, come si è detto, in quello della riscossione e dell'accertamento – di scelte, da parte dei singoli enti, scoordinate, improvvisate, costose e prive di adeguate garanzie di trasparenza ed affidabilità. La strada da seguire è anche quella di flessibilizzare le strutture operanti a livello centrale per consentirne l'utilizzo come strutture di servizio anche da parte degli enti territoriali.

24.

Nell'ambito degli interventi di sgravio fiscale assume rilievo particolare l'operazione di alleggerimento del cuneo fiscale, destinata secondo il DPEF a sostenere la competitività delle imprese e ad "assicurare ai lavoratori un recupero in termini di reddito disponibile".

La manovra approvata prevede la riduzione del cuneo fiscale per le imprese - sgravi IRAP - per un importo di 2.450 milioni nel 2007, che quasi raddoppia negli anni successivi (4.410 milioni nel 2008 e 4.680 nel 2009). Gli sgravi IRAP sono, comunque, subordinati all'autorizzazione della Commissione UE, non ancora intervenuta.

Sono stati fortemente concentrati sui redditi più bassi gli sgravi fiscali destinati alle famiglie. In termini di reddito disponibile per l'intera platea delle famiglie italiane, invece, il saldo netto fra il dare e l'avere risulta negativo.

25.

Oltre a ricostruire le dimensioni, la composizione e le caratteristiche salienti della manovra, appare necessario individuare le chiavi di lettura rilevanti per ricondurre a sintesi un insieme di provvedimenti che, soprattutto con riferimento alla *finanziaria*, sono numerosi e polverizzati, in termini quantitativi, e molto diversificati, dal punto di vista qualitativo, con effetti di scarsa trasparenza e spesso di contraddizione dell'obiettivo, ripetutamente dichiarato, di semplificazione del sistema e degli adempimenti.⁸ Così come contraddetto risulta l'altro obiettivo, anch'esso conclamato, di stabilità delle regole e di certezza del diritto. La *finanziaria* 2007, infatti, modifica ancora una volta, ed in molti punti, il *Testo unico delle imposte sui redditi* (TUIR)⁹. Così come adotta, senza esplicitare la richiesta deroga, una serie di misure (in particolare retroattive) non consentite dallo statuto del contribuente¹⁰. Scarsa trasparenza e difficoltà di lettura sono accresciute dalla tenace persistenza del metodo di legiferare c.d. "chirurgico", consistente nell'inserire una modifica all'interno di una norma preesistente semplicemente citandola, ma senza riportare "in chiaro" (come pure vorrebbe lo Statuto del contribuente) il testo così come modificato.

Da evidenziare, inoltre, che per l'attuazione di buona parte delle nuove misure introdotte – con la *finanziaria* 2007 e con il *collegato* DL 262/06 – è necessario che da parte del MEF vengano adottati 30 provvedimenti amministrativi *ad hoc*, che salgono a 44 se si tiene conto anche di quelli relativi al precedente DL 223 del 4 luglio 2006. Di questi, a fine gennaio 2007, solo otto – e tutti riferiti al DL 223/06 – avevano raggiunto il traguardo (rispetto ai 14 da emanare). Sono, però, fra i più importanti. Spaziano, infatti, dalla definizione dell'anagrafe dei rapporti finanziari all'individuazione dei dipendenti della riscossione che possono accedere all'Anagrafe Tributaria, dalle modalità di comunicazione all'Anagrafe Tributaria dei dati sui risarcimenti dei danni liquidati dalle assicurazioni ai nuovi dati da chiedere al contribuente per l'attribuzione della partita IVA. Va, tuttavia, anche considerato che mancano tuttora all'appello altri non meno importanti provvedimenti anch'essi previsti dal decreto di luglio e necessari per l'azione di contrasto dell'evasione fiscale: dai provvedimenti necessari per disciplinare la responsabilità solidale di appaltatore e sub-appaltatore all'obbligo di allegazione alla dichiarazione telematica IVA degli elenchi clienti/fornitori ed alle modalità di comunicazione

⁸ La complessità della manovra 2007 sulle entrate riflette quella della complessiva manovra della Finanziaria (un solo articolo con 1.364 commi) e del *collegato* fiscale (2 articoli con 201 commi). Insieme fanno 1.565 commi. Il trend fa segnare un'accelerazione rispetto all'evoluzione già preoccupante dei due esercizi finanziari precedenti (i commi erano stati 612 per la manovra 2006 e 572 per quella 2005).

⁹ E' stato calcolato (cfr. IL SOLE 24 ORE del 15 gennaio 2007, pag. 1) che nel secondo semestre del 2006 il TUIR sarebbe stato modificato 73 volte (un articolo su tre). Dal 1986, data di pubblicazione in G.U. del provvedimento, la normativa base delle imposte sui redditi è stata cambiata 124 volte.

¹⁰ Legge 27 luglio 2000, n. 212.

dei contratti di sponsorizzazione e di acquisizione delle prestazioni di atleti professionisti. Sempre alla data del 31 gennaio 2007, nessuno dei trenta provvedimenti da emanarsi in attuazione della *finanziaria* e del decreto legge *collegato* aveva completato l'iter di elaborazione e di approvazione.

Le difficoltà e i conseguenti ritardi derivano dall'intesa richiesta con altre amministrazioni (Ministri del Lavoro, delle Politiche agricole, dell'Ambiente, INPS, ecc.), che non infrequentemente costituisce l'occasione e la sede per rimettere in discussione, se non il merito, quanto meno i limiti e le modalità di applicazione della normativa. Ma difficoltà sono anche connesse alle implicazioni del fattore *privacy*, specie quando entra in giuoco l'utilizzo dei dati personali (come si è verificato nel caso dell'anagrafe dei rapporti finanziari), anche se spesso ciò è fatto valere dagli interessati a fini meramente strumentali e dilatori. Sempre con riferimento ad atti da emanarsi sulla base della normativa pre-manovra, difficoltà ad ottenere via libera dal Garante sono segnalate persino con riguardo al provvedimento sulla trasmissione telematica dei bilanci alle Camere di commercio, che doveva essere approvato entro il 31 dicembre 2006 (con un possibile rinvio al 31 marzo 2007).

Sotto questo aspetto, particolarmente a rischio appaiono soprattutto i provvedimenti finalizzati al contrasto dell'evasione che spesso comportano l'acquisizione, l'utilizzo e l'incrocio di dati personali - fiscali e non. Prima ancora che nei ritardi nell'emanazione dei provvedimenti amministrativi di attuazione, le difficoltà a dare seguito operativo alle intenzioni del legislatore traspaiono peraltro già dai continui ripensamenti dello stesso legislatore. E' questo, ad esempio, il caso sia dell'obbligo di trasmissione telematica dei corrispettivi, decisa con il decreto legge del 4 luglio, ma che la *finanziaria* 2007 ha fatto slittare al 1° giugno 2008, ed anche della c.d. "tracciabilità dei compensi", stabilita con il *collegato* fiscale e la cui entrata a pieno regime dalla stessa *finanziaria* 2007 è stata spostata al 2009.¹¹

¹¹ Sulla complessità della finanziaria 2007 e sulle difficoltà della sua attuazione ha da ultimo richiamato l'attenzione anche il Comitato per la legislazione della Camera dei deputati con uno studio analitico dell'Osservatorio sulla legislazione del Servizio Studi (*Appunto del Comitato per la legislazione: La produzione normativa nella XV Legislatura – Aggiornamento al 15 marzo 2007*), il quale ha, fra l'altro, censito 50 atti normativi oggetto di abrogazione (26 articoli abrogati integralmente e 72 solo in parte), 117 atti normativi modificati (25 articoli novellati integralmente e 178 parzialmente), 326 nuovi adempimenti necessari (185 normativi e 141 non normativi), 31 deroghe, 15 interpretazioni autentiche, 37 monitoraggi contemplati e 13 relazioni da inviare al Parlamento.

La manovra correttiva: i principali provvedimenti in materia di spesa*Il contenimento della spesa statale***26.**

La finanziaria introduce al comma 507 nuove misure per il controllo della spesa delle amministrazioni centrali. La norma dispone l'accantonamento e la conseguente sterilizzazione di una quota pari a 4.572 milioni per l'anno 2007, 5.031 milioni per l'anno 2008 e 4.922 milioni per l'anno 2009 delle dotazioni delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato riguardanti i consumi intermedi, i trasferimenti correnti, le altre uscite correnti e le spese in conto capitale, con l'esclusione di talune tipologie di spesa in ragione della loro particolare natura obbligatoria ovvero inderogabile, o comunque relative ad impegni già assunti, quali, ad esempio, i trasferimenti agli enti territoriali e previdenziali, le pensioni di guerra, le rate di ammortamento, i limiti di impegno già attivati, e altri. L'impatto stimato di questi tagli alla spesa in termini di fabbisogno e di indebitamento è di 3.222 milioni nel 2007. L'importo cresce nel biennio successivo a 4.572 e a 4576. Nel 2007 il miglioramento atteso in termini di indebitamento è per il 74% ricondotto a minore spesa corrente (quota che si riduce negli anni successivi ma rimanendo di poco al di sotto del 70 per cento).

Le misure per il contenimento della spesa dell'amministrazione centrale introdotte al comma 507 (sul modello di quanto già disposto con il decreto-legge 223 del luglio scorso¹²) rappresentano il primo stadio di un più complesso processo di revisione della spesa. Le disposizioni introdotte non si limitano a prevedere un taglio uniforme dei capitoli di bilancio, ma mirano a dare sostanza alla riduzione programmata con la introduzione di un processo di valutazione e di verifica dei programmi di spesa¹³. Già a partire dal 2007 le amministrazioni statali devono trasmettere, infatti, un rapporto sullo stato della spesa nei rispettivi settori di competenza. Tale procedura si inserisce in un disegno di riorganizzazione dei ministeri delineato dalla stessa legge finanziaria che dispone, tra le altre cose, la riduzione del numero degli uffici di livello dirigenziale, il ridisegno in senso riduttivo delle strutture periferiche, la revisione delle dotazioni organiche (in modo che il personale utilizzato per funzioni di supporto

¹² La procedura disegnata dal decreto-legge 223/2006 prevedeva l'indisponibilità dell'accantonamento di una parte prefissata degli stanziamenti relativi alle unità previsionali di base approvate con legge di bilancio per il 2006. Il risparmio di spesa era ottenuto prevedendo per ciascun capitolo oggetto del taglio la costituzione entro il 30 novembre 2006 di economie di gestione in caso di fondi, o il versamento dell'importo reso indisponibile a favore del capitolo 3370 dell'entrata del bilancio dello Stato, con titoli di spesa speciali commutabili in quietanza di entrata.

¹³ Il processo deve essere completato entro l'autunno del 2008 e sono introdotte, per le amministrazioni che non dovessero predisporre nei tempi previsti gli schemi di regolamento per la riorganizzazione, sanzioni con il divieto per gli anni 2007 e 2008 di procedere ad assunzioni di personale "a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto". Il processo è sostenuto con la istituzione della Commissione tecnica per la finanza pubblica e il rafforzamento delle capacità di analisi e verifica della Ragioneria generale dello Stato e dei servizi bilancio del Parlamento.

non superi il 15% delle risorse umane complessivamente utilizzate da ogni amministrazione), la riorganizzazione della rete diplomatica e consolare, degli uffici periferici dell'amministrazione dell'Interno, dell'articolazione periferica del ministero dell'Economia e delle finanze e dell'amministrazione della Pubblica sicurezza, la razionalizzazione delle procedure di pagamento degli stipendi dei dipendenti statali, degli acquisti di beni e servizi da parte delle amministrazioni statali e degli enti territoriali, la trasformazione o la soppressione e messa in liquidazione di enti pubblici.

Nel corso della discussione parlamentare la norma ha subito modifiche significative che riguardano:

- le spese soggette al taglio lineare. Nella prima stesura (art. 53) non figurava alcun riferimento alle "autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente", che risulta esplicitamente nella versione successiva. L'inserimento nella quota indisponibile anche delle autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente, e non soltanto delle spese discrezionali come in precedenti interventi legislativi, rappresenta la novità più significativa. L'accantonamento è stato, in altre parole, operato non solo sulla quota discrezionale delle unità previsionali di base interessate, ormai di ridotto ammontare per l'incidenza degli interventi di contenimento finora effettuati, ma su tutte le tipologie di spesa iscritte in bilancio, vale a dire compresi gli oneri giuridicamente obbligatori;

- le spese escluse dalla riduzione. Tra le tipologie di spesa escluse dall'accantonamento sono stati aggiunti i trasferimenti a favore della protezione civile, del Fondo ordinario delle università statali e il 50 per cento stanziamento del Fondo per le aree sottoutilizzate; inoltre è stato stabilito che il taglio per il Ministero della pubblica istruzione non possa superare i 40 milioni di euro;

- la procedura che consente a ciascuna amministrazione la possibilità di effettuare variazioni compensative tra capitoli appartenenti a diverse unità previsionali di base, mantenendo invarianza di effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto¹⁴.

¹⁴ Nella prima versione era reiscritta la procedura già approvata, ma non attivata, dal comma 3 dell'art. 25 del decreto-legge n. 233 di luglio 2006, in base alla quale, nel corso della gestione 2006 e fino al 30 novembre dell'anno stesso, in relazione a motivate e documentate esigenze gestionali, il Ministro competente, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, poteva modificare gli accantonamenti, fermo restando il mantenimento dell'effetto complessivo sul fabbisogno e sull'indebitamento netto. I decreti di modifica sarebbero stati comunicati alle competenti Commissioni parlamentari, alla Corte dei Conti e al rispettivo Ufficio Centrale del Bilancio. Nella versione definitiva le variazioni tra l'accantonamento e i capitoli appartenenti alle categorie elencate, indipendentemente dall'unità previsionale di base di pertinenza, possono essere disposte entro il 30 marzo con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta dei Ministri competenti, il cui schema deve essere, prima dell'adozione, trasmesso al Parlamento per l'acquisizione del parere delle Commissioni competenti per le conseguenze di carattere finanziario. Con circolare n. 7 del 2 febbraio 2007, il Ministero dell'economia e delle finanze ha delineato il procedimento di formazione del decreto di variazione

Riguardo alla norma possono essere avanzate alcune prime osservazioni che attengono alla procedura prevista per le variazioni compensative; al rapporto di detta procedura con quanto disposto con la legge di bilancio; al rilievo quantitativo delle somme potenzialmente oggetto di tagli di spesa e di quelle accantonate, anche in riferimento a quella che dovrà essere la più complessiva opera di razionalizzazione della spesa da condurre con la *spending review*.

La stesura definitiva del testo ha accentrato nella competenza del Ministro dell'economia l'aspetto discrezionale della destinazione delle risorse stanziare. Le variazioni compensative incideranno sia sulla rappresentatività del bilancio in termini di classificazione economica, sia sull'ammontare delle risorse assegnate a ciascuna unità di spesa oggetto della deliberazione parlamentare. Il ruolo di garanzia conservato dal legislatore, con la previsione dell'acquisizione del parere vincolante sullo schema di decreto di variazione, risulta peraltro limitato alle "conseguenze di carattere finanziario".

La previsione di uno specifico percorso di attuazione delle variazioni da apportare al taglio degli stanziamenti è richiesto dalla necessità di prevedere una deroga esplicita alle norme ordinarie di contabilità.

Le variazioni "compensative" delle risorse assegnate con legge di bilancio sono regolate dall'art. 2, comma 4-quinquies della legge 468 del 1978: esse sono consentite tra i capitoli della stessa unità previsionale di base, con l'eccezione di alcune tipologie di spesa, ed escluse fra le diverse unità di spesa oggetto della deliberazione parlamentare.

Va al riguardo osservato che norme di autorizzazione ad effettuare variazioni compensative per competenza o per cassa sono da alcuni anni indicate tra le "disposizioni diverse" della legge di bilancio. Se fino al 2002 tali disposizioni erano conformi alle regole generali di contabilità, dal 2003 si sono introdotte prime rilevanti deroghe alla normativa generale (legge di bilancio 290 del 2002, art. 18, comma 22) consentendo al Ministro competente, con proprio decreto da comunicare al Ministro dell'economia e delle finanze, alle Commissioni parlamentari competenti e alla Corte dei conti (non per la registrazione), di effettuare variazioni compensative tra capitoli anche di diverse unità previsionali di base del proprio stato di previsione¹⁵, escludendo, come unico limite, le autorizzazioni di natura obbligatoria, le spese in annualità e a pagamento differito e quelle regolate direttamente con legge.

¹⁵ La norma consentiva anche compensazioni tra spese correnti e spese in conto capitale escluse solo in un secondo momento dalla circolare 8 del 2003 della RGS che ha limitato la possibilità soltanto tra capitoli allocati in unità previsionali di base del medesimo titolo di spesa, per non alterare i saldi di bilancio.

Riconfermata anche negli esercizi successivi, tale ampia facoltà di intervento sulle autorizzazioni di spesa ha subito una limitazione con l'introduzione della regola del 2 per cento disposta dalla legge finanziaria 2005. Le variazioni compensative tra capitoli di unità previsionali di base rientranti nello stesso titolo erano consentite solo qualora comportassero invarianza o riduzioni delle relative dotazioni di bilancio in termini di competenza.

Le leggi di bilancio per il 2006 e per il 2007 hanno riconfermato la possibilità di disporre variazioni compensative anche tra diverse UPB riconducendo al Ministro dell'economia e delle finanze la possibilità di attuarle, su proposta del Ministro competente, da comunicare alle Commissioni parlamentari competenti e da inviare alla Corte per la registrazione.

La riconferma della norma nella legge di bilancio 2007 (articolo 20) pur non privando le variazioni previste entro il 31 marzo di un rilievo specifico, fa sì che anche dopo tale data variazioni compensative possano essere disposte sull'intero insieme dei capitoli e quindi anche su quelli oggetto del taglio di spesa.

Va infine osservato che la legge di bilancio 2007 aggiunge una disposizione ulteriore. Diversamente da quanto previsto nelle precedenti leggi di bilancio, tra le variazioni compensative in "termini di cassa" non vengono escluse le spese di natura obbligatoria, di annualità e a pagamento differito e quelle direttamente regolate con legge. Probabilmente il richiamo alla sola gestione di cassa deriva dalla struttura diversa, per capitoli ed articoli, con la quale è stato presentato il bilancio dello Stato per l'esercizio finanziario 2007: in particolare, all'interno dei capitoli presenti nelle unità previsionali di base, l'autorizzazione di spesa di conto competenza, per la quale possono essere disposte variazioni compensative da parte del dirigente generale competente con proprio decreto dirigenziale è prevista per ciascun articolo, mentre l'autorizzazione di cassa è iscritta solo complessivamente sul capitolo, al quale si riferiscono i diversi articoli. Il Ministro dell'economia e delle finanze è posto così in condizione di svolgere attività di regolazione dei saldi di cassa.

Come si è detto in precedenza, una delle innovazioni previste dalla norma è l'inserimento tra le spese da cui trarre la quota indisponibile anche delle autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente e non solo quelle discrezionali.¹⁶

¹⁶ L'intervento normativo ha, invero, consentito di ridurre – salvo che per le voci di spesa espressamente escluse dalla misura - importi legislativamente vincolati, senza tuttavia modificare la normativa sostanziale, sulla cui base gli stessi sono iscritti in bilancio. Non si può trascurare che si tratta di risorse che possono risultare stanziare in relazione a diritti o ad altri vincoli ed obblighi cui la Pubblica Amministrazione deve comunque far fronte

Gli accantonamenti indisponibili previsti dal comma 507 della legge finanziaria 2007 per categoria economica

Tavola 11

DESCRIZIONE	2006		2007				Indicatori					
	Previsioni iniziali di competenza	Previsioni definitive di competenza *	Disegno di Legge di bilancio	Previsioni iniziali di competenza - Legge di bilancio	Stanziam. utilizzabili	Accantonamenti comma 507	Composizione % degli accantonamenti	Accantonamenti su stanziamenti iniziali DLB	Accantonamenti su stanziamenti utilizzabili	Stanziam. utilizzabili/ stanziamenti DLB	Composizione % stanziamenti utilizzabili	Composizione % previsioni iniziali
	milioni di euro		milioni di euro									
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	83.571	85.642	83.941	84.870								17,2
CONSUMI INTERMEDI	9.645	12.630	8.578	9.904	8.504	978	21,4	11,4	11,5	99,1	22,6	2,0
IMPOSTE PAGATE SULLA PRDUZIONE	4.398	4.667	4.611	4.575			-					0,9
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	180.019	183.924	178.824	188.305	7.395	929	20,3	0,5	12,6	4,1	19,6	38,1
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	4.642	4.919	3.826	3.916	1.075	135	3,0	3,5	12,6	28,1	2,9	0,8
TRASFERIMENTI CORRENTI A IMPRESE	4.513	4.739	3.840	5.727	3.054	345	7,6	9,0	11,3	79,5	8,1	1,2
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	1.487	1.740	1.490	1.758	540	68	1,5	4,6	12,6	36,3	1,4	0,4
RISORSE PROPRIE CEE	15.850	15.850	17.400	17.400			-					3,5
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE	71.400	75.694	74.080	74.050			-					15,0
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE	44.520	46.750	45.643	45.729			-					9,2
AMMORTAMENTI	840	840	841	841			-					0,2
ALTRE USCITE CORRENTI	7.269	2.185	6.370	8.234	6.370	766	16,8	12,0	12,0	100,0	16,9	1,7
SPESE CORRENTI	428.154	439.580	429.444	445.309	26.938	3.222	70,5	0,8	12,0	6,3	71,5	90,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	3.510	4.182	3.388	5.746	2.474	309	6,7	9,1	12,5	73,0	6,6	1,2
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	12.194	14.798	9.818	16.453	2.537	319	7,0	3,2	12,6	25,8	6,7	3,3
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI ALLE IMPRESE	6.389	10.222	4.112	7.938	1.404	177	3,9	4,3	12,6	34,1	3,7	1,6
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	34	130	26	91	5	1	0,0	2,4	12,6	19,2	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI A ESTERO	215	399	203	203	145	18	0,4	9,0	12,6	71,6	0,4	0,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	11.510	9.200	10.183	17.499	4.193	527	11,5	5,2	12,6	41,2	11,1	3,5
ACQUISIZIONI DI ATTIVITA' FINANZIARIE	410	868	244	1.490			-					0,3
SPESE IN CONTO CAPITALE	34.262	39.799	27.974	49.419	10.759	1.350	-29,5	4,8	12,5	38,5	28,5	10,0
SPESA FINALE	462.416	479.380	457.419	494.728	37.697	4.572	100,0	1,0	12,1	8,2	100,0	100,0
RIMBORSO PASSIVITA' FINANZIARIE	188.925	189.124	189.099	189.099								
SPESA COMPLESSIVA	651.341	668.504	646.517	683.827	37.697	4.572						

Nonostante tale ampliamento, gli importi ritenuti soggetti a revisione e potenziale riduzione sono particolarmente contenuti. Nella tavola sono riassunti per categoria economica gli stanziamenti utilizzabili e gli accantonamenti effettuati.

Tali dati sono posti a confronto con gli importi del disegno di legge di bilancio per il 2007 e con il bilancio di previsione approvato in seguito all'esame parlamentare. Pur nella accezione più ampia assunta con la finanziaria 2007, gli importi riconducibili a stanziamenti utilizzabili (spese discrezionali e spese predeterminate per legge) pesano per meno dell'8% sul totale degli stanziamenti dei primi due titoli del bilancio della Stato. Di tali stanziamenti circa il 23 per cento è rappresentato da consumi intermedi (ma considerando utilizzabili per il taglio oltre il 99 degli stanziamenti), il 20% è riferibile a trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (della categoria è considerato tagliabile il 38% degli stanziamenti) e un ulteriore 13% ad investimenti (anche in questo caso considerando come possibile oggetto di riduzioni oltre il 70% delle somme complessivamente stanziare).

Si tratta di elementi che testimoniano della difficoltà di ottenere significative riduzioni di spesa nel breve periodo senza compromettere la qualità dell'intervento pubblico.

Le misure incidenti sulle amministrazioni territoriali

27.

Nella versione definitiva della finanziaria, gli interventi di contenimento che riguardano gli enti territoriali rappresentano poco meno del 60% per cento dei risparmi di spesa corrente a copertura della manovra per il 2007. Si tratta di 6,3 miliardi di euro di correzione degli andamenti tendenziali della spesa, di cui circa 3,3 miliardi sono attesi dalla revisione del Patto di stabilità interno e 3 miliardi dal contenimento della spesa sanitaria. Ad essi vanno ad aggiungersi maggiori entrate per 1,1 miliardi, di cui 0,6 miliardi compensate da una riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni comunali e 0,5 miliardi dovuti alla previsione di versamenti in acconto nel 2007 relativi all'addizionale comunale.

I provvedimenti ora ricordati non esauriscono l'insieme di quelli che riguardano le amministrazioni decentrate: della manovra lorda complessiva circa un terzo vede infatti un coinvolgimento diretto o indiretto delle amministrazioni territoriali. Oltre alle misure appena ricordate, vanno infatti considerate quelle norme che dispongono aumenti di entrate che fanno parte del sistema di finanziamento territoriale.

Le misure incidenti sugli enti territoriali

Tavola 12

	Indebitamento netto P.A.		
	2007	2008	2009
Misure di riduzione della spesa a carico delle amministrazioni territoriali			
Patto stabilità interno enti territoriali	3.260,6	4.065,6	4.515,2
Misure strutturali contenimento spese sanitarie	944,0	1.226,0	1.999,0
Totale	4.204,6	5.291,6	6.514,2
Misure di abbattimento dei costi dei servizi assunte a livello centrale (non compensate)			
Abbattimento tariffe prestazioni automatizzabili	279,0	347,0	362,0
Abbattimento prezzi per acquisizione dispositivi medici	40,0	60,0	60,0
Contenimento uso farmaci off label	24,0	24,0	24,0
AIFA	800,0	825,0	852,0
Totale	1.143,0	1.256,0	1.298,0
Misure di riduzione della spesa con meccanismo di copypment			
Ticket pronto soccorso	48,0	48,0	48,0
Ticket specialistica	811,0	834,0	834,0
Totale	859,0	882,0	882,0
Misure di aumento delle entrate territoriali compensate con una riduzione dei trasferimenti			
Addizionale regionale	0,0	325,0	325,0
Addizionale comunale - Variazione dell'aliquota di compartecipazione dell'addizionale comunale all'IRPEF	0,0	78,0	78,0
Bollo auto	538,0	538,0	538,0
Bollo Auto	0,7	2,1	3,5
IRAP -evasione ed elusione fiscale	407,0	422,0	532,0
IRAP per società di comodo	0,0	39,0	21,0
Ires - opere di durata ultrannuale;	0,0	9,3	-2,6
Fringe benefits auto aziendali - IRAP	43,0	0,0	0,0
Compartecipazione locale Irpef (var.compensativa)	50,0	0,0	0,0
Maggiore attività di accertamento e controllo	22,6	22,6	22,6
Prestazioni rese da professionisti domiciliati in "paradisi fiscali"	0,0	2,2	1,2
Ammortamento di beni immobili in leasing	237,0	143,0	149,0
Aggiornamento del catasto terreni	479,4	606,4	648,8
ICI-Razionalizzazione dell'accatastamento degli immobili categoria E	40,0	72,0	80,0
Ici - Adeguamento dei moltiplicatori degli immobili di categoria B	90,0	90,0	90,0
Cambio destinazione veicoli	69,0	39,1	52,1
Tassa motocicli	83,2	83,2	83,2
Modifiche in materia di imposte dirette (detraibilità auto)	762,0	762,0	762,0
Totale	2.821,9	3.233,9	3.383,8

segue Tavola 12

	Indebitamento netto P.A.		
	2007	2008	2009
Misure di riduzione delle entrate territoriali compensate con un aumento dei trasferimenti			
Irap agricoltura	348,1	-64,1	-44,0
<i>IRAP-Interventi di riduzione del cuneo fiscale ed incentivi all'occupazione femminile nelle aree svantaggiate</i>	2.450,0	4.410,0	4.680,0
Compensazioni contributi al SSN versati dagli autotrasportatori	70,5	0,0	0,0
Esenzione Tasse automobilistiche	65,7	65,7	38,7
Agevolazioni bollo motoveicoli	1,7	1,7	1,7
Esenzione aumento bollo veicoli alimentazione alternativa	34,7	34,7	34,7
Tasse automobilistiche veicoli M1 N1	36,0	36,0	36,0
Aggregazioni aziendali - IRAP	0,0	0,0	0,0
IRAP-Manovra sulle aliquote regioni in disavanzo	89,8	179,0	191,9
Deducibilità spese immobili professionisti – irap	0,0	2,6	4,0
Società non operative - IRAP	0,0	5,2	2,8
Credito imposta rottamazione veicoli promiscui	4,5	0,0	0,0
SIIQ - IRAP	23,3	0,0	0,0
Totale	3.124,3	4.670,8	4.945,8
Misure di incremento del prelievo a livello territoriale			
Addizionale comunale	500,0	0,0	0,0
Misure di variazione in riduzione del prelievo per il riequilibrio del disavanzo sanitario			
Minori interventi correttivi aliquote sanità	1.290,0	1.504,0	1.447,0
Misure di variazione in aumento del prelievo per il riequilibrio del disavanzo sanitario			
Proroga incremento automatico aliquote Sanità	1.401,0	1.445,0	1.492,0
Misure di modifica della struttura di finanziamento degli enti territoriali con (marginale) aumento delle risorse destinate			
Compartecipazione dinamica IRPEF-Riduzione trasferimenti	851,0	851,0	851,0
Compartecipazione dinamica IRPEF	851,0	902,0	1.046,0
Totale	0,0	51,0	195,0
Misure di riduzione dei trasferimenti a favore degli enti territoriali senza corrispettivi			
Riduzione FAS - (piccoli comuni)	65,0	65,0	65,0

Maggiori entrate che vengono compensate, tuttavia, con riduzioni delle somme attribuite agli enti decentrati (nel caso dei comuni e delle province una riduzione dei trasferimenti, nel caso delle regioni un decremento delle somme riconosciute come gettito IVA compartecipato). Sempre attraverso il “sistema di finanziamento” decentrato transitano (compensate) le riduzioni di gettito disposte in attuazione delle misure di riduzione del cuneo a favore delle imprese.

Il complesso intreccio di tali provvedimenti è destinato ad incidere sul percorso di attuazione del nuovo sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali e potrebbe anche produrre effetti negativi in termini di efficacia della manovra: difficile è, infatti, la valutazione degli effetti indotti sul gettito territoriale da misure di contrasto all'elusione o all'evasione; ancor più incerto il risultato in presenza di sistemi impositivi sempre più differenziati; inevitabile, inoltre, la riduzione dei margini di gestione dei singoli tributi a livello locale.

L'utilizzo di tributi destinati al finanziamento delle realtà territoriali può produrre, da un lato, un allentamento del processo di responsabilizzazione delle amministrazioni locali e, dall'altro, agevolare interventi che, "coperti" dalle misure di riduzione introdotte a livello nazionale, mirino a far crescere il prelievo mettendo a rischio le azioni di contenimento della spesa.

Tali provvedimenti comportano una modifica nella composizione delle diverse fonti di finanziamento, producendo, per questa via, anche un impatto redistributivo tra enti (nel caso delle regioni, ad esempio, la sostituzione del gettito Irap con Iva produce effetti distributivi di rilievo) che potrebbe incidere sul processo di definizione del nuovo sistema di finanziamento. Cresce, inoltre, l'area del contenzioso tra enti ed amministrazione centrale sull'efficacia della misure e sull'entità delle compensazioni richieste.

Il Patto di stabilità interno

28.

Con la manovra per il 2007 si è intervenuti nuovamente sul meccanismo con cui gli enti territoriali sono chiamati a contribuire al rispetto del Patto di stabilità e crescita.

Nel DPEF 2007 – 2011 erano state anticipate tre linee di intervento. Si stabiliva in particolare di:

- abbandonare il riferimento ai tetti di spesa a favore di vincoli sui saldi di bilancio;
- introdurre limiti alla dinamica del debito, con riferimento a valutazioni che prendessero in considerazione più esercizi;
- prevedere la possibilità di accordi compensativi fra gruppi di enti per garantire una maggiore flessibilità nella gestione del Patto.

Nella versione iniziale la finanziaria per il 2007 ha recepito in larga misura questi orientamenti. Per le regioni il passaggio a vincoli sui saldi è preceduto dall'avvio di una fase di sperimentazione. Per queste amministrazioni, pertanto, l'obiettivo è definito anche per il 2007 in termini di tetti di spesa: per garantire un contributo correttivo alla dinamica tendenziale di 1.850

milioni di euro, viene disposto che la spesa complessiva, al netto della sola spesa sanitaria, debba risultare nell'anno inferiore dell'1,8% rispetto al valore registrato nel 2005. Per contenere il ricorso ad indebitamento, si riduce dal 25 per cento al 20 per cento delle entrate libere il livello che può raggiungere nell'esercizio l'onere per il servizio del debito.

Nel caso dei comuni (al di sopra dei 5.000 abitanti) e delle province, l'obiettivo è invece posto in termini di saldo: si prevede un miglioramento per ciascun ente calcolato sia in base alla dinamica della spesa corrente, sia come quota del disavanzo complessivo.

Per il 2007 il miglioramento atteso è pari, nel caso dei comuni, alla somma (in valore assoluto) del 3,4 per cento della spesa corrente e del 50 per cento dei disavanzi registrati in media nel triennio 2003-2005. Tali quote sono pari, rispettivamente, al 3,8 per cento e al 45,6 per cento nel caso delle province.

Per il complesso delle amministrazioni locali (quindi anche per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti e le comunità montane) è, inoltre, previsto un limite all'accesso a nuovo debito: lo stock accumulato al 30 settembre 2006 non può crescere nel 2007 di oltre il 2,6 per cento. E' prevista la possibilità di ricorso al debito in misura eccedente il limite stabilito, a condizione che venga compensato da un corrispondente minore ricorso da parte degli altri enti del proprio comparto. Per la gestione di tali compensazioni è costituito, presso la Conferenza Stato regioni autonomie, un apposito organismo.

Sia per le regioni che per gli enti locali sono, infine, rese più stringenti le misure previste in caso di non rispetto del Patto: la mancata adozione, entro la metà dell'esercizio successivo, di provvedimenti correttivi di eventuali squilibri comporta automatici incrementi dei tributi. Nel caso dei comuni, si tratta della maggiorazione di 0,3 punti percentuali dell'aliquota dell'addizionale comunale all'Irpef, per le province di 5 punti dell'imposta di trascrizione e, nel caso delle regioni, sia di un aumento dell'imposta regionale sulla benzina per autotrazione, sia della tassa automobilistica (5 punti percentuali sulle tariffe vigenti).

Nel corso dell'esame parlamentare sono state previste numerose modifiche:

- è stata rivista l'entità del miglioramento dei saldi, sulla base di diverse modalità di calcolo del saldo obiettivo e l'inclusione negli aggregati di voci in precedenza escluse (spese per interventi in conto capitale ex legge obiettivo). Ciò ha comportato una modifica nell'entità della manovra prevista a carico delle amministrazioni comunali (peraltro, come si dirà, solo apparente);
- è stato eliminato il limite alla crescita del debito e il sistema di compensazioni;
- è stata modificata la modalità di calcolo dell'obiettivo in termini di competenza. Ciò ha significato abbandonare la scelta di calcolo "ibrida" che consisteva nella considerazione, nel

calcolo del limite in termini di competenza, della spesa in conto capitale in termini di cassa. Si trattava di una soluzione che avvicinava il dato obiettivo regionale di competenza a quello valido ai fini della contabilità nazionale;

- sono state di molto ridotte le sanzioni previste per gli enti che non abbiano rispettato il patto nel 2006.

Come si è detto, è solo apparente la riduzione degli effetti attesi in termini finanziari, interamente attribuibile al comparto dei comuni.

La revisione dei coefficienti della manovra per quanto riguarda il miglioramento atteso in termini di saldo e di spesa corrente per le province è compensata dall'aggravio dovuto all'inclusione, nel saldo soggetto a vincolo, dei trasferimenti dello Stato e delle spese relative alle opere della legge obiettivo e dei cofinanziamenti UE in precedenza escluse.

Per i comuni alla compensazione contribuiscono, oltre all'inclusione dei trasferimenti e cofinanziamenti in precedenza esclusi, anche i risparmi derivanti da disposizioni già presenti nel testo iniziale della legge finanziaria e del DL n. 262/96, cui inizialmente non erano stati ascritti effetti finanziari. Si tratta in particolar modo di un aumento delle entrate previste per l'addizionale Irpef e di un incremento del gettito ICI a cui corrisponde una riduzione dei trasferimenti agli enti da parte dello Stato. Ad essi vanno ad aggiungersi le maggiori entrate per il 2007 connesse all'introduzione dell'acconto sull'addizionale comunale all'IRPEF.

La quantificazione degli effetti attesi dalla nuova normativa presenta alcuni elementi di incertezza. Mancano, innanzitutto, elementi sufficienti per la valutazione del quadro tendenziale sottostante ai saldi di bilancio degli enti territoriali. Come già rilevato dal Servizio del Bilancio della Camera, nella relazione tecnica non vi è indicazione di dati che consentano una verifica, né questi sono desumibili da altre fonti. Non rappresenta elemento conclusivo la sola conferma che i dati sono quelli sottostanti il DPEF 2007-2011 e che sono stati stimati secondo il criterio della legislazione vigente in base a quanto previsto dalla legge finanziaria 2006.

Carenti sono inoltre gli elementi forniti per il calcolo dei coefficienti da applicare alle medie del disavanzo e delle spese correnti 2003-2005. L'applicazione dei coefficienti previsti dalle norme per le province e per i comuni alle rispettive medie di saldi e di spesa corrente tratte dai flussi trimestrali di cassa (valori medi della spesa corrente, al netto delle concessioni di crediti, e saldi di bilancio del triennio 2003-2005) non fornisce risultati coincidenti con quelli indicati nella relazione tecnica.

Non risulta adeguatamente motivato poi come nel calcolo dei coefficienti per determinare l'entità della manovra si sia tenuto conto della disposizione che pone, per i comuni, un tetto massimo all'obiettivo di miglioramento della spesa.

Non sembra, infine, sufficientemente motivata la mancanza di effetti finanziari connessa alla soppressione del limite inizialmente posto alla crescita dell'indebitamento e all'abbandono del metodo "ibrido" per il calcolo del limite alla spesa in termini di competenza.

29.

Una prima valutazione degli effetti attesi dal Patto di stabilità 2007 è resa possibile sulla base dei dati di rendiconto delle regioni a statuto ordinario e di quelli relativi ad un campione di comuni e di province a disposizione della Corte. Ad essi vanno ad aggiungersi i risultati di cassa per il 2006, resi noti di recente con la Relazione Unificata.

Per quanto riguarda le regioni, la correzione prevista va ad intervenire su un quadro tendenziale che, nella ricostruzione del Governo, non sembra presentare nel 2007 andamenti particolarmente pronunciati. La crescita della spesa complessiva è per questi enti del 3,3 per cento rispetto al 2006 (in termini nominali) e risente soprattutto della dinamica dei trasferimenti alle aziende sanitarie ed ospedaliere regionali (tavola 13). Al netto di tale componente, la variazione attesa è di poco superiore al 1,5% (tra il 2005 e il 2007 la crescita è del 2 per cento). In tale scenario, la manovra comporta una riduzione delle spese non sanitarie delle regioni del 2,2% rispetto al risultato previsto per il 2006.

I dati del Patto di stabilità interno 2007 - Una stima degli effetti in base ai dati di contabilità nazionale - Regioni e province autonome

Tavola 13
(milioni di euro)

<i>VOCI ECONOMICHE</i>	2005	2006	2007	2008	2009
TOTALE SPESA TENDENZIALE	133.408	138.336	142.919	149.609	155.282
tasso variazione su anno precedente	4,1	3,7	3,3	4,7	3,8
Sanità	84.521	89.246	93.057	98.325	102.682
Spesa complessiva netta	48.887	49.090	49.862	51.284	52.600
tasso variazione su anno precedente	4,31	0,42	1,57	2,85	2,57
limite previsto (nel 2007 correzione rispetto all'importo 2005)			-1,8%	2,5%	2,4%
Correzione prevista			-1.760	-1.970	-2.170
Effetti disapplicazione norme personale			-94	-88	-40
Manovra			-1.854	-2.058	-2.210
TOTALE SPESE PROGRAMMATE SOGGETTE AL PATTO 2007 (fin2007)	48.887	49.090	48.008	49.226	50.390
tasso variazione su anno precedente	4,31	0,42	-2,20	2,54	2,36
TOTALE SPESE PROGRAMMATE	133.408	138.336	141.065	147.551	153.072
tasso variazione su anno precedente	4,06	3,69	1,97	4,60	3,74

Il patto di stabilità interno per il 2007 - La distribuzione degli oneri dell'aggiustamento per aree territoriali (regioni a statuto ordinario)

Tavola 14
(milioni di euro)

	Competenza										La manovra			
	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Spesa sanità corrente	Spesa sanità capitale	Concessione crediti	Spesa complessiva soggetta a Patto	Riduzione prevista	Spesa complessiva soggetta a Patto al netto della riduzione prevista	Spesa complessiva netta obiettivo	Spesa complessiva soggetta al Patto - dato tendenziale 2007 = 2005*2%	Entità della manovra correttiva	Composizione	Composizione della spesa complessiva 2005	
Nord	44.676	6.191	36.269	210	74	14.313	-258	14.056	50.609	14.599	-543	39,5	46,4	
Centro	22.002	5.505	17.249	663	1	9.594	-173	9.421	27.334	9.785	-364	26,5	25,1	
Sud	24.219	7.117	18.887	125	1	12.323	-222	12.101	31.114	12.568	-468	34,0	28,5	
TOTALE	90.897	18.813	72.405	998	77	36.230	-652	35.578	109.058	36.952	-1.375	100,0	100,0	

	Cassa										La manovra			
	Spesa corrente	Spesa c/capitale	Spesa sanità corrente	Spesa sanità capitale	Concessione crediti	Spesa complessiva soggetta a Patto	Riduzione prevista	Spesa complessiva soggetta a Patto al netto della riduzione prevista	Spesa complessiva netta obiettivo	Spesa complessiva soggetta al Patto - dato tendenziale 2007 = 2005*2%	Entità della manovra correttiva	Composizione	Composizione della spesa complessiva 2005	
Nord	43.696	5.682	35.723	176	74	13.405	-241	13.164	49.137	13.672	-509	46,7	48,9	
Centro	20.824	2.576	17.145	222	1	6.033	-109	5.924	23.292	6.153	-229	21,0	23,2	
Sud	23.815	4.471	18.949	75	1	9.262	-167	9.095	28.120	9.446	-351	32,3	28,0	
TOTALE	88.335	12.729	71.816	473	77	28.699	-517	28.183	100.548	29.272	-1.089	100,0	100,0	

La traduzione dell'obiettivo in termini di contabilità finanziaria conferma l'entità della correzione. Nella tavola 14 sono infatti poste a confronto (a partire dai dati di rendiconto 2005, in termini di impegni e pagamenti) le stime, per area, delle risorse soggette a vincolo con la nuova normativa con quelle tendenziali, calcolate sulla base del tasso di variazione della spesa tra il 2005 e il 2007 indicato nella relazione tecnica alla finanziaria.

La correzione rispetto al dato tendenziale, sia in termini di competenza che di cassa, risulta coerente con il risultato atteso dal complesso delle regioni.

Nella valutazione del risultato conseguente alla modifica del Patto vanno, poi, considerati due ulteriori elementi: come muta il vincolo rispetto a quello introdotto nel 2006 e quali modifiche possa comportare la rimozione di obiettivi differenziati tra spesa corrente e conto capitale.

Quanto al primo aspetto nella tavola 15 sono posti a confronto i limiti alla spesa 2007 secondo la normativa 2006 e in base a quella innovata con la finanziaria.

Il limite nel 2007 secondo il Patto 2006 e il Patto 2007 - Regioni a statuto ordinario

Tavola 15

Confronto solo su aggregato soggetto al patto 2006 - spesa 2007 calcolata su base variazioni previste dal patto 2006 - spesa 2007 calcolata come decremento dell'1,8% della spesa soggetta al patto 2006 del 2005						
Competenza	Spesa corrente netta obiettivo 2007=2006*1,004	Spesa capitale netta obiettivo 2007=2006*1,04	Spesa corrente netta (2005)	Spesa capitale netta (2005)	Spesa corrente + conto capitale 2005 ridotta del 1,8%	patto 2007-patto leg vig
Nord	3818	3263	4408	2321	6608	-473
Centro	1731	1590	1890	1688	3513	193
Sud	2288	1623	2565	1364	3859	-52
TOTALE	7837	6475	8863	5373	13980	-333

Confronto solo su aggregato soggetto al patto 2006 - spesa 2007 calcolata su base variazioni previste dal patto 2006 - spesa 2007 calcolata come decremento dell'1,8% della spesa soggetta al patto 2006 del 2005						
Cassa	Spesa corrente netta obiettivo 2007=2006*1,004	Spesa capitale netta obiettivo 2007=2006*1,04	Spesa corrente netta (2005)	Spesa capitale netta (2005)	Spesa corrente + conto capitale 2005 ridotta del 1,8%	patto 2007-patto leg vig
Nord	3149	2296	4013	2153	6055	610
Centro	1526	790	1396	765	2122	-193
Sud	2333	1405	2290	1157	3385	-354
TOTALE	7008	4491	7699	4075	11562	63

Come è noto, la spesa non sanitaria soggetta al patto nel 2006 era calcolata al netto degli oneri per il personale, per interessi e per trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche. Si trattava, pertanto, di una quota inferiore al 50% delle spese regionali non sanitarie. Per il 2007 la quota corrente era prevista crescere dello 0,4 per cento rispetto al dato obiettivo 2006, e quella in conto capitale del 4 per cento. Tali valori (le prime due colonne della tavola) sono posti a confronto con quelli calcolati, come previsto nel nuovo patto 2007, cioè a partire dai risultati 2005 e ridotti del 1,8 per cento.

In termini di competenza, il nuovo sistema risulta effettivamente più stringente di quello previsto con la finanziaria 2006, ma per un importo contenuto: la riduzione è del 2,3 per cento. Tale effetto si annulla nel caso dei dati di cassa, che espongono semmai un lieve incremento della soglia limite prevista. In entrambi i casi, poi, il risultato complessivo è frutto di andamenti molto differenziati tra aree territoriali (e tra regioni).

Il vincolo alla dinamica della spesa soggetta al Patto 2006 introdotto con la finanziaria 2007 non risulta particolarmente stringente; la realizzazione dei risparmi attesi è legata ad una correzione della spesa non sanitaria finora non soggetta al Patto che nel quadro tendenziale dovrebbe presentare andamenti sostenuti.

I risultati di cassa relativi al 2006 diffusi con la R.U. forniscono elementi ulteriori sulla attendibilità del quadro tendenziale e le scelte operate nella composizione della spesa che per tale esercizio, a differenza del patto 2007, prevedevano obiettivi differenziati per la spesa corrente e in conto capitale:

- nel 2006 la spesa regionale (al netto della sanità) è cresciuta del 3,5 per cento;
- la spesa corrente è aumentata del 5,7 per cento con una leggera flessione rispetto al 2005 (anno in cui era cresciuta del 6 per cento), ma si conferma ben superiore al dato previsto dalla Relazione trimestrale dello scorso anno, che indicava come risultato per il 2006 una flessione di circa il 2,3 per cento;
- anche al netto della spesa per redditi da lavoro dipendente (quindi delle somme corrisposte per i rinnovi contrattuali e gli arretrati), la spesa corrente è cresciuta del 5,4 per cento;
- la spesa in conto capitale, di converso, è rimasta sostanzialmente costante (+0,4 per cento), ma con una riduzione degli investimenti fissi dell'1,2 per cento (nella RTC si stimava, invece, una crescita di oltre l'11 per cento).

Tali risultati, se da un lato testimoniano della inefficacia delle misure volte, attraverso l'introduzione di vincoli, a correggere la composizione della spesa (specie se operanti su una

sola parte della spesa), dall'altro segnalano il pericolo che obiettivi di contenimento complessivi possano, in presenza di dinamiche della spesa corrente sempre sostenute, comportare ulteriori compressioni nella spesa in conto capitale ed in particolare di quella di investimento.

Infine, come nel 2006, sulla possibilità del Patto 2007 di cogliere gli effetti attesi pesa il contemporaneo operare del vincolo sulla dinamica della spesa soggetta al Patto e di quello sul disavanzo sanitario (da assolvere attraverso una riduzione dei costi o maggiori entrate). E' prevedibile che le risorse non utilizzabili per l'operare del primo possano essere impiegate per conseguire più agevolmente il rispetto del secondo, limitando il ricorso a riduzioni di spesa o aumenti di entrate. Un esito in ogni caso positivo, ma che ridurrebbe la portata degli effetti riconducibili alle due misure.

Più complesso è valutare l'impatto sulle amministrazioni locali (comuni e province) del nuovo meccanismo del Patto. L'obiettivo perseguito è quello di ridurre il contributo degli enti locali all'indebitamento complessivo. Nella ripartizione dell'onere dell'aggiustamento il meccanismo introdotto mira, da un lato, ad evitare di pesare eccessivamente sui soli enti in disavanzo e, dall'altro, di ridurre in misura rilevante i disavanzi già nel 2007.

Come si è detto il miglioramento atteso del saldo è pari, nel caso dei comuni, alla somma (in valore assoluto) del 2,9 per cento della spesa corrente e del 33 per cento dei disavanzi registrati in media nel triennio 2003-2005. Tali quote sono pari, rispettivamente, al 4,1 per cento e al 40 per cento nel caso delle province.

Nella tavola 16, che riporta i dati relativi ad un campione di comuni¹⁷, è possibile trarre prime indicazioni sull'impatto della nuova normativa:

- la manovra comporta (ipotizzando una correzione solo dal lato della spesa) una riduzione della spesa complessiva rispetto al livello raggiunto nel periodo 2003-2005 in media del 4,1 per cento. L'importo scende al 2,2 per cento nel caso degli enti con saldo finanziario positivo nel triennio di base, per crescere al 4,8 per cento in quelli che nel triennio presentavano disavanzi;
- nel campione gli enti in avanzo rappresentano il 30 per cento del totale. Un dato di rilievo considerando che questi enti, pur richiesti di una correzione del saldo più contenuta (dipendente dal solo obiettivo di contenimento della spesa corrente), sono

¹⁷ Si tratta di 719 comuni sui 1397 con popolazione superiore agli 8.000 abitanti. In essi è residente oltre il 60 per cento della popolazione appartenente a tale classe di enti.

Il Patto di stabilità interno - Una valutazione su un campione di comuni

Tavola 16

La distribuzione degli enti per dimensione e saldo di cassa nel triennio di base

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	49	80	64	7	1	2	1	204
negativo	88	232	143	27	18	3	4	515
Totale complessivo	137	312	207	34	19	5	5	719

La correzione del saldo finanziario in termini di spesa complessiva media 2003-2005 - Gli importi per dimensione degli enti e segno del saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	2,13	2,14	2,22	2,24	2,09	2,34	1,64	2,17
negativo	4,94	4,89	4,78	4,72	4,84	4,95	4,73	4,85
Totale complessivo	3,93	4,18	3,99	4,21	4,70	3,90	4,11	4,09

La correzione del saldo finanziario in termini di spesa complessiva media 2003-2005 - La collocazione territoriale

Zona	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
Centro	3,72	3,74	3,91	5,11	4,72	2,24	2,32	3,89
Isole	3,63	3,79	4,69	4,39	4,52			4,12
Nord Est	3,90	4,03	4,28	2,46	4,15	4,73		4,01
Nord Ovest	3,60	3,86	3,67	3,57	5,35		4,22	3,76
Sud	4,84	5,04	3,97	4,77	6,20	3,08	5,56	4,64
Totale complessivo	3,93	4,18	3,99	4,21	4,70	3,90	4,11	4,09

La correzione del saldo finanziario in termini di spesa complessiva media 2003-2005 - La percentuale media di correzione per dimensione e "virtuosità"

La correzione del saldo in termini di spesa complessiva media 2003-2005	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
Totale Enti non virtuosi	3,84	3,85	3,86	3,92	4,81	4,14	4,56	3,88
Totale enti virtuosi	3,96	4,31	4,07	4,30	4,45	3,16	3,21	4,17
Totale complessivo	3,93	4,18	3,99	4,21	4,70	3,90	4,11	4,02

anche quelli che dovranno migliorare la loro condizione, mantenendo un saldo positivo nel triennio di programmazione e rinunciando quindi al finanziamento degli investimenti

in disavanzo. Va tuttavia considerato che sul livello effettivo del saldo obiettivo per ciascun ente inciderà il peso delle entrate che nel triennio sono riferibili a dismissioni patrimoniali.

segue Tavola 16

La spesa corrente media pro-capite 2003-2005 (dato di cassa) per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	654,3	680,2	698,2	755,4	882,0	1374,6	1302,4	693,0
negativo	621,9	644,1	691,6	873,7	884,7	1197,8	1164,8	681,2
Totale complessivo	633,5	653,4	693,6	849,3	884,6	1268,5	1192,3	684,6

La spesa capitale media pro-capite 2003-2005 (dato di cassa) per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	233,8	262,9	248,0	240,2	342,1	413,1	997,9	255,9
negativo	282,5	302,6	282,3	279,5	395,6	488,2	521,1	298,4
Totale complessivo	265,1	292,4	271,7	271,4	392,8	458,2	616,5	286,3

La spesa capitale media pro-capite 2003-2005 (dato di competenza) per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	320,7	371,4	343,6	333,3	420,8	485,5	1582,0	356,5
negativo	326,0	374,0	355,1	373,9	495,6	500,6	711,0	368,2
Totale complessivo	324,1	373,4	351,6	365,5	491,7	494,6	885,2	364,9

Saldo medio di cassa pro-capite 2003-2005 per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	49,8	45,0	39,8	30,4	174,4	30,8	0,6	44,3
negativo	-89,7	-86,0	-82,4	-88,4	-108,9	-259,6	-123,1	-87,9
Totale complessivo	-39,8	-52,4	-44,6	-63,9	-94,0	-143,4	-98,4	-50,4

segue Tavola 16

Importo della correzione pro-capite per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente							Totale
	tra 8.000 e 10.000 abitanti	tra 10.000 e 20.000 abitanti	tra 20.000 e 60.000 abitanti	tra 60.000 e 100.000 abitanti	tra 100.000 e 200.000 abitanti	tra 200.000 e 500.000 abitanti	oltre 500.000 abitanti	
positivo	19,0	19,7	20,2	21,9	25,6	39,9	37,8	20,1
negativo	45,2	45,6	46,0	53,1	61,4	100,5	74,4	47,1
Totale complessivo	35,8	39,0	38,0	46,7	59,5	76,3	67,1	39,5

La norma prevede, infatti, che tali proventi vadano sottratti nel calcolo del saldo obiettivo se sono stati destinati a riduzione del debito. Di tale fenomeno non si è potuto valutare in questa prima analisi il rilievo. Esso tenderà, naturalmente a ridurre il numero degli enti, specie di maggiori dimensioni, a cui è richiesto il mantenimento del saldo finanziario positivo;

- sono gli enti tra 100.000 e i 200.000 abitanti che scontano l'aggiustamento (almeno in termini di spesa complessiva) più significativo, proprio perché per la gran parte in disavanzo;
- tra le aree territoriali, sono gli enti dell'area meridionale che scontano la correzione del saldo finanziario più elevata: 4,6 per cento della spesa complessiva, con valori superiori alla media in pressochè tutte le classi dimensionali.

Guardando poi agli importi in termini pro capite della spesa in conto capitale, del saldo di cassa e della correzione prevista, si può valutare l'effetto riduttivo indotto dalla manovra finanziaria per il 2007. Per mantenere immutata la spesa per investimenti sarà necessario una significativa riduzione della spesa corrente e/o una compressione delle spese in conto capitale destinate a sistemi di sostegno alle imprese e alle famiglie

La correzione prevista porta, infatti, ad un dimezzamento del disavanzo degli enti con saldo negativo, ma soprattutto comporta per le amministrazioni in avanzo un ulteriore miglioramento del saldo (in media del 45 per cento). In termini di spesa in conto capitale il miglioramento richiesto è in media pari al 14 per cento.

Per le province la manovra, sempre ipotizzando una correzione solo dal lato della spesa, comporta una riduzione della spesa complessiva rispetto alla media 2003-2005 del 5,4 per cento. L'importo scende al 2,9 per cento nel caso degli enti con saldo finanziario positivo nel triennio di base, per crescere al 6,1 per cento per quelli che nel triennio presentavano disavanzi.

Il patto di stabilità interno - Una valutazione su un campione di province

Tavola 17

La distribuzione degli enti per dimensione e saldo di cassa nel triennio di base

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	5	6	4	1	16
negativo	19	18	15	5	57
Totale complessivo	24	24	19	6	73

La correzione del saldo finanziario in termini di spesa complessiva media 2003-2005 - Gli importi per dimensione degli enti e segno del saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	2,7	2,8	3,0	3,2	2,9
negativo	6,3	6,3	5,4	7,3	6,1
Totale complessivo	5,5	5,4	4,9	6,7	5,4

La spesa corrente media pro-capite 2003-2005 (dato di cassa) per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	192,0	142,5	127,5	100,3	151,6
negativo	166,9	148,4	132,1	123,3	148,1
Totale complessivo	172,1	146,9	131,1	119,4	148,8

La spesa capitale media pro-capite 2003-2005 (dato di cassa) per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	106,9	65,8	55,0	26,4	73,5
negativo	85,6	87,7	80,4	77,4	84,2
Totale complessivo	90,1	82,2	75,0	68,9	81,8

segue Tavola 17

La spesa capitale media pro-capite 2003-2005 (dato di competenza) per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	220,4	105,5	80,3	46,4	131,4
negativo	117,0	135,0	116,9	121,4	123,1
Totale complessivo	138,6	127,6	109,2	108,9	124,9

Saldo medio di cassa pro-capite 2003-2005 per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	25,9	14,0	16,8	9,4	18,1
negativo	-21,9	-23,1	-16,1	-23,8	-20,9
Totale complessivo	-12,0	-13,8	-9,2	-18,2	-12,4

Importo della correzione pro capite per dimensione e saldo di cassa

saldo di cassa	Classe dimensionale dell'ente				Totale
	fino a 300.000 abitanti	da 300.000 a 500.000 abitanti	da 500.000 a 1.000.000 abitanti	oltre 1.000.000	
positivo	7,9	5,8	5,2	4,1	6,2
negativo	15,6	15,3	11,9	14,6	14,4
Totale complessivo	14,0	13,0	10,5	12,8	12,6

Nel campione gli enti in disavanzo rappresentano circa il 78 per cento del totale. Limitate sono le differenze negli importi pro capite della spesa in conto capitale tra enti in avanzo ed in disavanzo: i primi hanno realizzato nel triennio di base investimenti pari al 87 per cento di quelli in disavanzo. Per essi il miglioramento del saldo rappresenta circa il 8,5 per cento della spesa in conto capitale e comporta un miglioramento del saldo di circa il 30 per cento.

30.

Il giudizio che ne emerge è articolato. Va premesso che più volte la Corte, negli anni più recenti, ha avuto modo di sottolineare come sull'estensione agli enti territoriali degli obiettivi del Patto di stabilità e crescita abbiano continuato a pesare i problemi posti dalla loro traduzione in termini finanziari. Scelte gestionali avevano finora inciso sulla significatività dei vincoli proposti e permesso un rispetto formale del Patto, senza una corrispondenza sostanziale. Le continue modifiche nelle modalità di funzionamento avevano poi finito, da un lato, per impedire

una programmazione dell'attività degli enti e, dall'altro, per rendere lo stesso strumento inefficace per la difficoltà di prevedere un adattamento alle molteplici configurazioni che può assumere la gestione delle amministrazioni locali. L'introduzione di tetti rispetto ad esercizi precedenti aveva, infatti, reso non neutrali anche le scelte sui processi di organizzazione nella gestione di servizi.

Per queste ragioni il riferimento al saldo di bilancio, l'ampliamento della capacità fiscale delle amministrazioni territoriali (con la previsione di tasse di scopo e l'estensione dei margini di flessibilità sui tributi propri e addizionali) e l'introduzione, anche nel caso delle amministrazioni territoriali, di meccanismi di correzione automatica degli squilibri rappresentano progressi significativi verso una responsabilizzazione finanziaria degli enti territoriali.

Va sottolineato tuttavia che le scelte operate, ancor più nel testo definitivo, contengono elementi distorsivi non marginali che rendono evidente la necessità di prevedere già nel medio periodo, adeguati correttivi.

Tra questi elementi, sicuramente il meccanismo di calcolo delle grandezze obiettivo con il riferimento ad un triennio per la individuazione dell'obiettivo per ciascun ente. La soluzione adottata riduce, ma non elimina, le distorsioni che possono essere introdotte nella gestione delle scelte di investimento degli enti. Oltre a rendere gravosa la gestione dei pagamenti a fronte di impegni assunti, la concentrazione della correzione sugli enti che nel triennio presentavano un disavanzo finanziario non necessariamente concentra su di essi l'onere dell'aggiustamento:

- a) particolare è, ad esempio, la condizione in cui si vengono a trovare quegli enti che nel triennio di riferimento avevano deliberato l'avvio di progetti di investimento finanziati con il ricorso a indebitamento e che vedono maturare il pagamento solo negli esercizi successivi. Per questi enti che devono migliorare l'avanzo di cassa del triennio non risulta possibile, nel rispetto del Patto, attivare i finanziamenti deliberati e mantenere la tempistica per i pagamenti previsti. Una "impossibilità" che si estende all'intero triennio;
- b) l'attenuazione del miglioramento del saldo 2003-2005, richiesto (dal 50% al 33%) per gli enti in disavanzo, pone, tra questi, quelli per i quali il disavanzo si riferisca ad esborsi per investimenti già completati nel triennio in una condizione relativamente migliore. Per essi è possibile prevedere l'attivazione di ulteriore indebitamento per il pagamento di nuovi interventi;
- c) per quelli in avanzo di cassa ma in disavanzo di competenza si pone il caso (in buona misura teorico) che essi possano nel rispetto del Patto continuare a prevedere investimenti in disavanzo, senza tuttavia poter accedere alle risorse per onorare gli impegni assunti. Situazione

solo “teorica”, ma che rivela la difficoltà di estendere senza gli opportuni contrappesi gestionali un vincolo che riguarda l’attività di investimento degli enti decentrati.

Ha indebolito il disegno complessivo l’abolizione della previsione normativa contenuta nel testo originario del Ddl finanziaria di un meccanismo di compensazione dell’indebitamento. Esso avrebbe rappresentato un primo passo verso un “mercato dei diritti di indebitamento” (un ente potrebbe superare il vincolo acquisendo il diritto ceduto da altro ente che non intende utilizzarlo nell’esercizio). Una struttura che, una volta introdotta, avrebbe potuto rappresentare una soluzione per consentire, superata l’urgenza posta dal raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, di rendere compatibile e gestibile il Patto con le esigenze di investimento degli enti.

Mal si concilia, infine, con la rigidità e il rigore delle norme e la stessa credibilità del percorso di aggiustamento, la eliminazione delle misure di penalizzazione previste per il 2006. Di quelle contenute nella finanziaria per il 2005 e confermate con la finanziaria per il 2006, è rimasto solo il blocco delle assunzioni (che è stato poi abrogato con la legge di conversione del DL 300/06), mentre al posto della sospensione dell’accesso ad indebitamento e al vincolo per la dinamica della spesa per acquisti di beni e servizi, viene introdotta per gli inadempienti l’esclusione nel 2008 dal riparto del gettito aggiuntivo rispetto a quello base dell’incremento dell’addizione Irpef. Una penalizzazione di là da venire e soggetta alle modifiche che riguarderanno l’intero quadro della finanza decentrata.

La rilevanza della correzione richiesta rende non marginali i timori di un inasprimento della pressione fiscale o parafiscale a livello decentrato, o di una regressione della qualità dei servizi offerti.

Certamente, ne deriverà un ridimensionamento o un rinvio dei progetti di investimento già deliberati, prevedendo un ricorso a debito; effetto non limitato agli enti che tra il 2003 e il 2005 presentavano disavanzi.

Anche la previsione di meccanismi di automatico incremento del prelievo in caso di superamento dei valori obiettivo rappresenta una evoluzione che anticipa, ma non può sostituire, un sempre più necessario assetto definitivo del finanziamento delle autonomie in coerenza con l’articolo 119 del nuovo testo costituzionale. Il completamento di un quadro di riferimento per le scelte finanziarie e la responsabilizzazione delle autonomie richiede, innanzitutto, che sia resa effettiva ed equa la gestibilità del vincolo. Ciò significa tener conto in primis dell’effettivo potenziale nelle aree a minore capacità fiscale, ma anche considerare la forte dilatazione rilevata negli anni nella gestione extra bilancio degli enti decentrati, che può incidere sulla significatività degli aggregati e sul contributo degli enti al risultato complessivo.

*La spesa sanitaria***31.**

Le misure introdotte in tema di spesa sanitaria sono coerenti con l'impostazione prefigurata dal DPEF e con l'analisi delle criticità del settore oggetto del Nuovo Patto per la salute, sottoscritto tra Stato e Regioni il 22 settembre 2006. Ottenere una stabilizzazione della spesa in rapporto al Pil garantendo la qualità del servizio ed aggredendo le aree di inefficienza e inappropriata delle prestazioni rappresenta il filo conduttore degli interventi. La spesa sanitaria, tra il 1995 e il 2005, è cresciuta a un tasso medio di circa il 6 per cento in termini nominali. Nello stesso decennio, la variazione media annua del totale delle uscite pubbliche al netto degli interessi è stata pari al 3,3 per cento nominale. Lo scarto nel tasso di crescita tra i due aggregati ha determinato il progressivo incremento della quota di spesa sanitaria sul totale delle uscite correnti.

Per il 2006, i dati di preconsuntivo indicano una crescita di oltre il 7,8 per cento, un risultato su cui pesa l'acutizzarsi di fattori di squilibrio strutturali: la concentrazione degli scostamenti maggiori tra obiettivi e risultati in ben determinate realtà territoriali; il riproporsi di una dinamica della spesa farmaceutica al di sopra degli obiettivi programmati; il persistere di fenomeni rivelatori di un inappropriato utilizzo delle strutture di ricovero e di una limitata azione di filtro della domanda.

Gli interventi previsti dalla legge finanziaria mirano, quindi, ad incidere sul profilo della spesa, prevedendone una riduzione dai 103,7 tendenziali a 101,7 miliardi nel 2007 e puntando a stabilizzarne l'incidenza sul Pil su livelli prossimi al 6,7 per cento nel triennio.

Ciò è ottenuto attraverso misure di riduzione della spesa corrente per circa 3 miliardi nel 2007 (che salgono, rispettivamente, a 3,4 e a 4,2 miliardi nel 2008 e nel 2009). Di questi, 944 milioni derivano da misure di contenimento della spesa dirette a ridurre le inefficienze e a razionalizzare le strutture nelle regioni in disavanzo strutturale; 800 milioni dai provvedimenti assunti dall'AIFA in tema di prezzi dei farmaci e 280 milioni dall'abbattimento delle tariffe per prestazioni automatizzate. Di rilievo (oltre 850 milioni) è il contributo atteso dalle misure di responsabilizzazione individuale (ticket).

E' altresì disposto un incremento delle risorse cui contribuisce lo Stato (che passano dai 92,7 miliardi a legislazione vigente a 96 miliardi), a cui va ad aggiungersi un miliardo destinato al sostegno del risanamento delle regioni in crisi.

32.

Il contenimento della dinamica della spesa poggia, da un lato, su un forte incremento della responsabilità regionale e, dall'altro, su misure di contenimento dei costi (anche attraverso meccanismi di *copayment*) definite a livello nazionale.

A presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo, vengono confermate le misure introdotte con la finanziaria 2006 (con il mantenimento del meccanismo di adeguamento automatico delle aliquote).

Per agevolare il recupero di un equilibrio gestionale delle regioni con rilevanti disavanzi è prevista l'istituzione di un fondo, destinato a sostenere le misure di riorganizzazione. Esso accompagna, e non sostituisce, lo sforzo fiscale regionale e l'adozione di stringenti misure per la riorganizzazione e un più appropriato utilizzo delle strutture sanitarie. L'accesso alle risorse aggiuntive è condizionato alla sottoscrizione di un apposito accordo per l'individuazione degli interventi necessari per il riequilibrio. Il programma di rientro deve completarsi entro il 2010. L'aumento del prelievo fiscale regionale, che può andare oltre i livelli massimi previsti dalla normativa in caso di mancato rispetto degli obiettivi (anche intermedi) posti con il piano di rientro, rende il meccanismo particolarmente stringente.

Le misure di contenimento dei costi riguardano la spesa di funzionamento attraverso sia la riduzione degli oneri a carico dello Stato, sia la definizione di meccanismi di compartecipazione alla spesa. Sono confermate e potenziate le misure di contenimento della spesa farmaceutica deliberate, a partire dal dicembre 2005, e da ultimo, nel settembre 2006, dall'Agenzia italiana per il farmaco (AIFA), e viene introdotto un abbattimento del 50 per cento delle tariffe per le prestazioni di diagnostica di laboratorio eseguibili con metodiche automatiche.

Nel corso dell'esame parlamentare è stata inserita una norma che permette alle aziende di richiedere all'AIFA la sospensione della riduzione dei prezzi dei farmaci prevista nella delibera del settembre 2006, in base ad un impegno dell'azienda a pagare alla regione l'equivalente dell'importo stimato come quota regionale del complesso del risparmio quantificato nella manovra.

E', inoltre, disposto un meccanismo di compartecipazione alla spesa da parte dei beneficiari del servizio sanitario nei casi di maggiore rischio di inappropriatezza.

Si tratta di una quota fissa di 10 euro per ricetta sulle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esenti, e di un ticket sugli accessi al pronto soccorso non seguiti da ricovero. La compartecipazione è stabilita in 25 euro per gli interventi di minor urgenza (codici bianchi) prestati a non esenti. Nel corso dell'esame parlamentare è stata invece

abolita la quota fissa prevista inizialmente per i codici verdi. Viene così estesa ed omogeneizzata una disciplina già adottata in alcune regioni e che mira ad intervenire sui costi associati a un volume di prestazioni particolarmente rilevante (246 milioni le prestazioni specialistiche di cui di esenti 86 milioni; 18,3 milioni gli accessi al pronto soccorso non seguiti da ricovero). Va al riguardo osservato che, successivamente all'approvazione della finanziaria, con il DL 300 del 28 dicembre 2006 è stata introdotta la limitazione della vigenza delle norme sui ticket al 31 marzo 2007 o in ogni caso all'entrata in vigore di specifiche misure alternative da definirsi a livello locale ma con l'accordo tra regioni e ministeri della Salute e dell'Economia. Lo stesso provvedimento ha previsto poi la possibilità per l'assistenza specialistica ambulatoriale di individuare sempre a livello regionale provvedimenti alternativi ma che consentano di far salvi gli effetti finanziari attesi.

E' inoltre previsto il pagamento a carico dei pazienti dei risultati degli esami diagnostici eseguiti, ma non ritirati.

33.

Una prima valutazione della realizzabilità delle misure assunte con la finanziaria può essere condotta guardando alla attendibilità del quadro tendenziale e considerando gli elementi che caratterizzano i provvedimenti previsti per il 2007 rispetto al recente passato

Sul primo aspetto le informazioni al momento disponibili sono ancora limitate. Non sono stati ancora diffusi i risultati complessivi relativi al 2006 e manca una valutazione di dettaglio dei risultati regionali.

Per una valutazione del quadro tendenziale e, quindi, di quello programmatico alla base della manovra in materia sanitaria è necessario pertanto far riferimento ai soli dati di cassa diffusi con la Relazione unificata nonché ai dati relativi alla spesa per farmaci.

Come è noto il dato tendenziale per il 2007 è stato costruito a partire da una stima della spesa sanitaria che ha conosciuto nel corso del 2006 una evoluzione particolarmente negativa.

La spesa sanitaria nel 2006

Tavola 18

Spese		Entrate	
DPEF 2006-2009		Livello di finanziamento previsto(LF 2005)	89.960
Previsione	95.610	Copertura oneri contrattuali (LF 2006)	213
Oneri per la piena copertura competenze contrattuali 2006	500	Integrazione delle risorse (LF 2006)	1.000
Tendenziale 2006	96.110	Totale livello fin. previsto (LF 2006)	91.173
Manovra - Riduzione spese	-1.000		
Obiettivo spesa	95.110	Manovra - Aumento di entrate (LF 2006)	1.500
		Maggiori entrate strutturali delle regioni	2.600
Aggiornamento Patto di stabilità (gennaio 2006)			
Oneri contrattuali biennio 2004-2005	1.810	Risorse complessive	95.273
Maggiori oneri spesa farmaceutica	500		
Maggiori oneri relativi a Lazio e Campania	1.300		
Aggiornamento RTC marzo 2006			
Maggiori costi di produzione	1.100		
Aggiornamento dopo il monitoraggio primo trimestre (maggio 2006)			
Maggiori oneri per spesa farmaceutica	900		
Aumento spesa specialistica	1.100		
Consumi intermedi	50	Oneri contrattuali biennio 2004 - 2005	1.810
(*) dato 2006 stimato nella relazione di cassa dell'aprile 2006			
Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa vari anni e Relazione Unificata 2007 - Mef	100		
Previsione rivista (DPEF 2007-2011)	101.970	Differenza da coprire	4.887

Fonte:ricostruzione su dati Dpef 2006-2009; Finanziaria 2006; Rtc marzo 2006; Monitoraggio maggio 2006

Essa ha registrato, già a partire dall'aggiornamento del Patto di stabilità nel gennaio 2006 un primo netto peggioramento: il rinvio di oneri per il rinnovo dei contratti per 1,8 miliardi di euro e l'emersione di maggiori costi per la spesa farmaceutica e di quelli relativi a due delle regioni con i maggiori disavanzi (Lazio e Campania) avevano portato a rivedere in crescita la previsione di oltre 3,6 miliardi. Nell'aggiornamento del quadro tendenziale contenuto nella Relazione trimestrale di cassa presentata ad aprile 2006, si era corretta la stima di ulteriori 1,1 miliardi a ragione di maggiori costi di produzione. Una ulteriore revisione era poi contenuta nel Documento di programmazione economica finanziaria, che portava la spesa 2006 a circa 102 miliardi a ragione di maggiori oneri per farmaceutica (+0,9 miliardi), aumento della spesa specialistica e consumi intermedi per (+1,2 miliardi).

I risultati di cassa nonché i dati di consuntivo relativi alla spesa farmaceutica sembrano indicare per una chiusura in linea con le attese

La sanità - I risultati di cassa

Tavola 19

	milioni di euro						variazioni				
	2002	2003	2004	2005	2006 stime *	2006	var 03/02	var 04/03	var 05/04	var 06s/05	var 06/05
Incassi correnti	74.724	81.915	87.709	89.874	98.087	97.226	9,62	7,07	2,47	9,14	8,18
Trasferimenti	71.528	77.401	82.717	84.482	92.422	91.686	8,21	6,87	2,13	9,40	8,53
<i>di cui da Regioni</i>	71.047	77.134	82.208	83.933	91.824	91.113	8,57	6,58	2,10	9,40	8,55
Altri (contributi, redditi capitale)	1.860	3.098	3.466	3.824	4.054	3.965	66,56	11,88	10,33	6,01	3,69
Altri incassi correnti	1.336	1.416	1.526	1.568	1.611	1.575	5,99	7,77	2,75	2,74	0,45
Incassi di capitale	2.119	2.481	2.750	2.807	2.901	2.896	17,08	10,84	2,07	3,35	3,17
Pagamenti correnti	74.603	82.201	88.576	91.056	99.279	99.219	10,18	7,76	2,80	9,03	8,96
Redditi da lavoro dipendente	28.063	30.050	32.876	33.093	35.900	36.861	7,08	9,40	0,66	8,48	11,39
Consumi intermedi	44.300	49.867	53.199	55.377	60.694	59.655	12,57	6,68	4,09	9,60	7,73
Trasferimenti correnti	858	659	707	727	761	741	-23,19	7,28	2,83	4,68	1,93
Interessi	97	129	111	144	147	204	32,99	-13,95	29,73	2,08	41,67
Altri pag correnti	1.285	1.496	1.683	1.715	1.777	1.758	16,42	12,50	1,90	3,62	2,51
Pagamenti di capitale	1.848	1.990	2.144	2.204	2.259	2.312	7,68	7,74	2,80	2,50	4,90
Partite finanziarie	1.333	15	169	159		123					

Disavanzo corrente	121	-286	-867	-1.182	-1.192	-1.993
Disavanzo capitale	271	491	606	603	642	584
Disavanzo	392	205	-261	-579	-550	-1.409
Fabbisogno	-941	190	-430	-738	-550	-1.532

(*) dato 2006 stimato nella relazione di cassa dell'aprile 2006

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Relazione sulla stima del fabbisogno di cassa vari anni e Relazione Unificata 2007 - Mef

I risultati di cassa diffusi con la R.U. indicano un andamento in linea con le stime per il 2006 contenute nella trimestrale di cassa di aprile 2006. I pagamenti correnti sono cresciuti nel complesso dell' 8,9 per cento (contro il 9 per cento previsto). La più forte crescita della spesa per il personale (+11,4 per cento contro l'8,5 per cento previsto inizialmente) è stata compensata da un migliore andamento della spesa per consumi intermedi.

I dati relativi alla spesa farmaceutica (che più volte avevano portato ad una revisione delle stime) presentano risultati confortanti: invertendo la tendenza manifestata nel primo semestre dell'anno la spesa a carico del servizio sanitario nazionale cresce del 4 per cento. Un risultato che sconta una riduzione dell'incidenza dei tickets conseguente alla decisione di varie regioni di abolirne o ridurne l'incidenza ampliando le esenzioni (l'incidenza sulla spesa lorda è passata dal 3,8 per cento del 2005 al 3,1 per cento del 2006)

Spesa farmaceutica pubblica nel 2006

Tavola 20

	Spesa netta SSN nel 2006 - media procapite - euro	Scostamento percentuale dalla media	Variazione rispetto al 2005	Ticket medio pro-capite - euro
Piemonte	187,5	-11,9	5,9	14,7
Valle d'Aosta	182,9	-14,1	2,8	1,4
Lombardia	181,6	-14,7	3,5	14,9
P.A. Bolzano	135,1	-36,6	-7,6	9,2
P.A. Trento	163,6	-23,2	6,7	1,2
Veneto	172,1	-19,2	3,5	12,6
Friuli V. G.	198,4	-6,8	5,5	1,6
Liguria	239,7	12,6	1,8	5,5
Emilia Romagna	194,5	-8,7	1,9	1,8
Toscana	189,2	-11,2	1,5	1,9
Umbria	202,6	-4,9	3,6	1,9
Marche	202,9	-4,7	2,2	2,0
Lazio	288,7	35,6	7,6	2,2
Abruzzo	224,1	5,2	5,5	2,1
Molise	208,0	-2,3	4,6	10,9
Campania	211,7	-0,6	0,6	2,4
Puglia	230,7	8,3	4,5	7,0
Basilicata	199,2	-6,5	4,6	2,0
Calabria	255,3	19,9	9,3	2,3
Sicilia	261,0	22,6	5,4	10,4
Sardegna	226,7	6,5	2,2	1,8
Totale	213,0	0,0	4,0	7,2

Fonte: elaborazione CdC su dati Federfarma.

34.

Nella definizione della manovra per il settore sanitario per il 2007 è possibile trovare conferme delle scelte assunte negli anni passati, ma anche elementi di novità significativa.

Rispetto alle precedenti manovre l'amministrazione centrale non definisce solo un obiettivo di contenimento della spesa. Si assiste così ad una sorta di inversione nei ruoli con le amministrazioni decentrate. Il governo non si limita a definire i principi generali, ad individuare gli strumenti di intervento regionale o a definire l'insieme di informazioni che consentono di assolvere ai compiti di controllo sul rispetto delle garanzie costituzionali (fornitura dei livelli essenziali di assistenza). Esso si fa carico di intervenire direttamente, attivando misure di *copayment* mirate a ridurre fenomeni di inappropriatazza e affiancando ai meccanismi di

controllo dei costi già previsti per i farmaci nuovi strumenti per l'abbattimento degli oneri connessi agli esami di laboratorio gestibili con procedure automatizzate.

In questo modo la manovra di contenimento degli andamenti tendenziali viene concordata e definita nelle sue modalità operative tra regioni ed amministrazione centrale.

Nella piena responsabilità regionale rimane la copertura di eccessi di spesa rispetto al profilo concordato e, per le amministrazioni in disavanzo strutturale, l'onere di gestire politiche di rientro su basi pluriennali. Si tratta di una scelta che è coerente con l'urgenza di garantire la stabilizzazione della spesa e avviare un effettivo processo di risanamento.

Il percorso è reso più credibile con il rafforzamento delle misure introdotte con la finanziaria 2006 a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo, con la previsione di un arco triennale per l'attuazione dei piani di rientro (con l'adozione di un monitoraggio infra-annuale che mira ad evitare che, come nel recente passato, i risultati a consuntivo rivelino tardivamente l'inefficacia delle azioni disposte a livello regionale) e con un fondo, limitato e decrescente, destinato a sostenere le misure di riorganizzazione regionale (che, come si è detto, accompagna, e non sostituisce, lo sforzo fiscale regionale)

Positivi i risultati finora ottenuti nella definizione dei piani di rientro e nella spesa farmaceutica. Nei primi tre mesi del 2007 sono stati definiti i piani di rientro per 5 regioni in disavanzo (Lazio, Campania, Abruzzo, Liguria e Molise).

Come si è visto, le misure assunte per il contenimento della spesa farmaceutica¹⁸ hanno dimostrato di produrre risultati di rilievo già a partire dal 2006. Un risultato tuttavia che presenta caratteristiche regionali ancora differenziate. Si conferma che tali misure possono consentire di ottenere nel breve periodo un sollievo per la spesa regionale, ma che non possono sostituire una più attenta valutazione dell'attività prescrittiva, ancora caratterizzata da rilevanti differenze a livello territoriale.

Più incerto il risultato che si potrà avere dalla introduzione di sistemi di compartecipazione alla spesa nei casi di maggiore rischio di inappropriata spesa. Sugli esiti finanziari di tali forme di *copayment* pesano infatti situazioni specifiche regionali nei livelli di esenzione.

Almeno tre gli aspetti su cui si misurerà poi la capacità del sistema di muovere verso un effettivo risanamento e una piena responsabilizzazione gestionale:

¹⁸Sono confermate e potenziate le misure di contenimento della spesa farmaceutica deliberate, a partire dal dicembre 2005, e da ultimo nel settembre 2006, dall'Agenzia italiana per il farmaco (AIFA). Si tratta della riduzione del 10% dei prezzi dei farmaci a carico del Servizio sanitario nazionale rispetto a quelli praticati nel dicembre 2005, sconto a carico del produttore pari allo 0,6% del prezzo al pubblico e una rimodulazione del prontuario, che prevede una riduzione dei prezzi dei farmaci che hanno evidenziato un rilevante incremento dei consumi nei primi mesi del 2006.

- il sistema di compartecipazione alla spesa. Anche sulla base delle pressioni delle amministrazioni regionali il sistema di *copayment* stabilito a livello nazionale può essere modificato a livello regionale (garantendo l'invarianza del risultato finanziario). Andrà valutato quanto questo sviluppo inciderà sulla efficacia degli interventi di controllo dell'appropriatezza;
- la copertura dei disavanzi pregressi. Il ridimensionamento delle misure di gestione dei debiti delle aziende sanitarie (con la inclusione delle cartolarizzazioni dei crediti sanitari nel debito) ripropone il problema della copertura dei disavanzi pregressi. Andranno, a questo proposito, valutate con attenzione le scelte operate in attuazione della disposizione che introduce la possibilità per le amministrazioni regionali di ricorrere a coperture pluriennali per i disavanzi relativi agli esercizi pregressi;
- l'utilizzo delle regolazioni debitorie per il reintegro delle risorse regionali. La conferma della logica delle integrazioni di risorse come regolazioni debitorie che si ripete nell'esercizio non rappresenta un elemento a conforto di una tenuta del sistema di responsabilizzazione regionale.

In sintesi, la realizzabilità degli obiettivi posti con la finanziaria dipende fortemente dalla capacità della politica sanitaria centrale e locale di agire coerentemente e coordinatamente al fine di realizzare le misure di razionalizzazione introdotte.

La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente.

35.

La copertura degli oneri di natura corrente recati alla legge finanziaria è quest'anno nuovamente caratterizzata dall'utilizzazione di parte del miglioramento del risparmio pubblico.

Come è noto, fino alla sessione di bilancio per il 1999 non si era dato luogo a tale utilizzazione, soprattutto perché la struttura delle varie manovre di bilancio la rendeva inutile.

A partire dalla sessione per il 2000 e fino a quella per il 2003, anche in ragione della nuova struttura della legge finanziaria e della mutata situazione dei conti pubblici, si era invece costantemente utilizzato tale differenziale, risultante dal confronto tra il risparmio pubblico del progetto di bilancio a legislazione vigente e quello risultante dall'assestamento relativo all'esercizio in corso.

Nelle successive tre sessioni di bilancio si era poi provveduto alla copertura degli oneri esclusivamente attraverso le risorse fornite dall'articolato della legge finanziaria e dai provvedimenti collegati.

La Corte, pur senza contestare la legittimità dell'operazione, aveva espresso qualche perplessità sulla sua sostanza, richiamando soprattutto l'attenzione sul fatto che il

miglioramento del risparmio pubblico può verificarsi nell'ambito di saldi di segno positivo e negativo.

Nella prima ipotesi, pur in assenza di una espressa previsione normativa, la soluzione adottata è apparsa maggiormente prospettabile sotto il profilo interpretativo, mentre nella seconda ipotesi si è ritenuto che tale utilizzazione – tenuto conto del percorso di risanamento ancora da compiere – non rispondesse ad opportuni criteri prudenziali, in base ai quali ci si dovrebbe far carico anche dell'ineliminabile incertezza sulla effettiva realizzazione delle previsioni di entrata a fronte di spese invece pressoché certe.

Quest'anno, a fronte di un valore del risparmio pubblico dell'assestato 2006 di segno negativo, anche se per un importo relativamente modesto (-3.099 milioni di euro), si perviene ad un valore del risparmio stesso a legislazione vigente 2007 largamente positivo (+22.224 milioni di euro) ed a valori ancora più elevati per il biennio successivo, in cui va peraltro scontata la loro ridotta rappresentatività.

Il differenziale tra i due valori risulta pertanto di 25.323 milioni di euro, differenziale che rappresenta appunto il miglioramento del risparmio pubblico: al netto dell'utilizzazione – 6.786 milioni di euro per il 2007 – a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria eccedenti i mezzi approntati dalla legge finanziaria stessa e dal decreto collegato alla manovra, residua un margine di 18.536 milioni di euro, che appare di tale entità - specie alla luce della stima estremamente prudentiale delle entrate posta in evidenza nelle pagine che precedono – da rendere dal tutto improbabile una insufficienza delle risorse stesse per la copertura degli oneri di natura corrente previsti dalla legge finanziaria.

Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre

36.

Pur tenuto conto della coincidenza con la sessione di bilancio, che determina abitualmente l'approvazione di un numero di leggi inferiore a quello degli altri due quadrimestri, il quadrimestre in esame è stato caratterizzato dalla pubblicazione di un numero di leggi particolarmente esiguo, almeno in rapporto agli analoghi periodi degli anni precedenti: circostanza questa di cui non sfugge la correlazione con il sempre maggiore sovraccarico della legge finanziaria e dei provvedimenti collegati su cui si è già posto l'accento.

Nel periodo settembre-dicembre sono state infatti pubblicate 13 leggi (25 nel corrispondente periodo del precedente esercizio). Di esse, sei provvedono alla conversione di

decreti-legge e due risultano di iniziativa parlamentare, a fronte rispettivamente di quattro e nove nel precedente esercizio.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 4 schede allegate, le leggi che rientrano nell'ordinaria legislazione di spesa ammontano soltanto a tre, escludendo dal computo sia la legge finanziaria sia la legge n. 286 del 24 novembre, di conversione del decreto-legge n. 262 del 2006, collegata alla manovra di bilancio, che hanno formato oggetto di esame nelle pagine precedenti e che svolgono comunque una funzione diversa dall'ordinaria legislazione di spesa. La legge collegata reca tuttavia anche alcuni nuovi oneri, che trovano copertura nell'ambito delle risorse derivanti dalle disposizioni della legge medesima; la relativa clausola contiene peraltro soltanto l'indicazione dell'importo complessivo degli oneri, senza alcun riferimento alle singole autorizzazioni di spesa da cui essi scaturiscono, in contrasto quindi con l'obbligo di indicare espressamente la connessione delle autorizzazioni stesse alle singole disposizioni onerose (art. 11-*ter* comma 1 della legge di contabilità).

Il totale degli oneri risultanti dalle espresse autorizzazioni di spesa contenute nelle tre leggi sopra indicate è pari a circa 250 milioni di euro. L'intero importo – notevolmente inferiore a quello dell'analogo periodo del 2005, che già rappresentava appena un quinto della media dei precedenti esercizi – è imputato al solo esercizio 2007: non sono infatti previsti – a differenza del consueto – oneri di carattere pluriennale e permanente.

Tutte e tre le leggi provvedono alla conversione di decreti-legge: si rafforza così ulteriormente la tendenza – sui cui effetti negativi sulla legislazione di spesa la Corte ha già richiamato l'attenzione – a concentrare la parte più significativa della legislazione stessa in provvedimenti di urgenza.

Indipendentemente dalle specifiche modalità assunte nel quadrimestre in esame – su cui si riferisce più avanti –, va infatti ribadito che questa tipologia normativa determina i maggiori elementi di criticità nella legislazione di spesa, specie per l'abituale inserimento nel corso del procedimento di conversione di disposizioni di spesa ulteriori o sostitutive di quelle previste nel testo originario: a parte i casi – meno frequenti – di totale mancanza della relazione tecnica, spesso gli emendamenti sono supportati da relazioni insufficienti e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi impossibili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare determinati dalla necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché, ancor più, dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia.

Si espongono qui di seguito le osservazioni della Corte sulla congruità delle tecniche di quantificazione e delle modalità di copertura delle singole leggi di spesa:

1) Legge n. 270 del 20 ottobre, di conversione del decreto-legge n. 253 del 28 agosto, recante disposizioni concernenti l'intervento di cooperazione allo sviluppo in Libano, ecc.

La legge – che comporta la quasi totalità degli oneri autorizzati nel quadrimestre (circa 220 milioni di euro, pari a poco meno di nove decimi della spesa complessiva) – reca disposizioni concernenti essenzialmente la partecipazione italiana alla missione UNIFIL ed interventi concernenti la cooperazione allo sviluppo in Libano.

La quantificazione degli oneri – comunque limitati all'entità degli stanziamenti relativi alle singole voci di spesa, tutte specificamente individuate – è ben articolata e supportata da dati ed elementi analitici.

Alla copertura degli oneri stessi si provvede, ai sensi dell'art. 1 comma 4 della legge finanziaria 2006, mediante utilizzo di parte delle maggiori entrate tributarie, correlate al più favorevole andamento del gettito rispetto alle previsioni di bilancio.

Al riguardo, si formulano le seguenti osservazioni.

In primo luogo, la norma sopra indicata prevede alcuni specifici casi di non applicazione (calamità naturali, tutela della sicurezza del Paese, situazioni di emergenza economico-finanziaria) del principio generale da essa stessa fissato della completa utilizzazione per la riduzione del saldo netto da finanziare delle maggiori entrate rispetto alle previsioni a legislazione vigente. La disposizione ha indubbio carattere eccezionale, in quanto deroga alle modalità di copertura tassativamente indicate dalla legge di contabilità (art. 11 – ter comma 1), e non appare pertanto suscettibile di interpretazione estensiva.

In via generale, inoltre, l'utilizzazione di incrementi di gettito senza indicazioni contemporaneamente riferite all'andamento della spesa nell'intero contesto della P.A. potrebbe porsi in contrasto con la finalità di perseguire i saldi programmati di finanza pubblica, con particolare riguardo all'indebitamento netto.

L'utilizzazione stessa in epoca ancora lontana dalla chiusura dell'esercizio potrebbe pregiudicare poi, in caso di imprevedibili andamenti peggiorativi nell'ultimo scorcio temporale, lo stesso rispetto del livello del saldo netto da finanziare fissato dalla medesima legge finanziaria.

Non può da ultimo sottacersi che una possibile sottostima delle entrate in sede di costruzione del bilancio a legislazione vigente potrebbe costituire una riserva per coperture di futuri oneri al di fuori delle regole stabilite dalla legge di contabilità. Va ricordato a tale

proposito che la norma, per certi versi analoga, riferita a disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, originariamente contenuta nella legge di contabilità, è stata successivamente abrogata (art. 1-bis legge 425/96) proprio nello spirito di un maggior rigore delle norme di copertura.

2) Legge n. 280 del 10 novembre, di conversione del D.L. n. 260 del 27 settembre, recante misure per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

La legge dispone l'ulteriore trattenimento in servizio, a domanda, di agenti ausiliari della polizia di Stato, nonché, in base ad una norma aggiunta in sede di conversione, di ufficiali in ferma prefissata dell'Arma dei carabinieri in possesso di determinati requisiti.

La quantificazione dell'onere appare attendibile, anche se la relazione tecnica è formulata in termini piuttosto sommari, in quanto, pur indicando in modo globale il costo del trattenimento in servizio di ciascun agente, non dà conto in modo analitico dei parametri utilizzati.

Pur trattandosi, di spesa relativa al trattamento economico del personale, e perciò di natura eminentemente previsionale, non è stata prevista la consueta clausola di salvaguardia: in effetti, premesso che l'apposizione della clausola stessa sarebbe stata comunque opportuna, la formulazione della norma potrebbe anche consentire la modulabilità dell'onere in relazione alle disponibilità finanziarie, attraverso ad esempio la riduzione della durata del trattenimento in servizio o anche la fissazione di un limite all'accettazione delle domande.

Per quanto riguarda le modalità di copertura, la quasi totalità dell'onere è imputata al Fondo da ripartire per le esigenze correnti del Ministero dell'interno connesse all'acquisizione di beni e servizi dell'amministrazione, istituito dall'art. 1 comma 27 della legge finanziaria 2006, nel cui ambito parte delle risorse sono state accantonate per far fronte agli oneri recati da nuove leggi.

Al riguardo, si esprime nuovamente l'avviso che tale accantonamento e la conseguente utilizzazione a copertura di oneri recati da nuove leggi di spesa non appare in armonia con il sistema, che predispone per tale finalità i fondi speciali, mentre il Fondo in esame ha piuttosto la diversa finalità di consentire l'integrazione, ove necessario, di capitoli di spesa istituiti sulla base della legislazione vigente.

3) *Legge n. 290 del 6 dicembre di conversione del D.L. n. 263 del 9 ottobre, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti della regione Campania.*

Il provvedimento reca un'unica autorizzazione di spesa, pari a 20 milioni di euro per l'anno 2006, da destinare – per gli oneri derivanti dagli interventi in conto capitale – ad integrazione delle disponibilità della contabilità speciale intestata al Commissario delegato; alla relativa copertura, su cui in sé non si ha nulla da osservare, si provvede a carico del fondo speciale di parte capitale utilizzando l'accantonamento del Ministero dell'economia.

Manca però totalmente la quantificazione del complesso degli oneri derivanti dal provvedimento, che si limita a stabilire che gli oneri stessi saranno coperti attraverso parte delle risorse derivanti dalla tariffa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU) e attraverso le ulteriori dotazioni finanziarie disponibili sulla contabilità speciale intestata al Commissario delegato (integrata come sopra).

Non soltanto manca la quantificazione di oneri e risorse, ma non sono specificamente indicate (salvo l'art. 3) neppure le singole disposizioni legislative da cui gli oneri stessi scaturiscono: esse si ricavano così soltanto sulla base delle clausole di invarianza finanziaria apposte a talune disposizioni (artt. 1,2 e 6), ciò che non consente tra l'altro di riscontrare l'effettiva natura d'investimento della nuova autorizzazione di spesa contenuta nella legge.

In sostanza, tutto è demandato – come precisato dal rappresentante del Governo (Comm. Bil. Camera, 22 novembre 2006) – ad un apposito cronoprogramma predisposto dal Commissario delegato, che terrà conto delle risorse disponibili derivanti dall'introito della tariffa, da quelle già presenti sulla contabilità speciale – entrambe, come si è detto, non precisate – e dai citati 20 milioni di euro. Pertanto, la quantificazione delle risorse da assegnare per ogni specifico intervento verrà determinata dal Commissario delegato in sede di redazione del cronoprogramma nel momento in cui si avrà contezza delle effettive risorse finanziarie disponibili nel loro complesso.

Non è stata infine recepita la condizione apposta al parere favorevole espresso dalla Commissione bilancio della Camera, volta a specificare che gli interventi onerosi avrebbero dovuto essere esclusivamente quelli di cui agli articoli 3 e 5 e a prevedere che agli interventi stessi avrebbe dovuto farsi fronte nel limite, anziché nell'ambito, delle risorse indicate dalla norma di copertura.

I decreti legislativi

37.

I decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre in esame sono stati complessivamente sette – quantità anch'essa particolarmente esigua nei confronti degli analoghi periodi precedenti –, di cui due attuativi di leggi di delega e cinque di direttive comunitarie.

A) Decreti attuativi di leggi di delega

1) *Il decreto n. 275 del 6 ottobre*, in attuazione della delega contenuta nell'art. 22 comma 3 della legge n. 226 del 23 agosto 2004, reca disposizioni correttive ed integrative della disciplina della trasformazione progressiva dello strumento militare in professionale, consistenti nell'istituzione di commissioni di avanzamento per i volontari e nella modifica della titolarità di funzioni amministrative.

In totale accoglimento del parere formulato dalla Commissione bilancio della Camera, le clausole di invarianza finanziaria contenute nel provvedimento, la prima relativa alle suddette commissioni di avanzamento e la seconda relativa alle nuove disposizioni nel loro complesso, sono state riformulate: la prima in modo da escludere, oltre a emolumenti e compensi, anche eventuali indennità o rimborsi spese e la seconda in modo da essere riferita all'aggregato della finanza pubblica e non al solo bilancio dello Stato.

Al riguardo, non vi è nulla da osservare, in quanto i nuovi compiti appaiono rientrare nella normale operatività degli uffici esistenti, senza richiedere pertanto ulteriori provviste di personale e di mezzi.

2) *Il decreto n. 284 dell'8 novembre*, in attuazione della previsione contenuta nell'art. 1 comma 6 della legge di delega n. 308 del 15 dicembre 2004, contiene disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo n. 152 del 2006, recante norme in materia ambientale.

Il decreto prevede una clausola di invarianza degli oneri per la finanza pubblica ed in effetti, condividendo quanto affermato dalla relazione tecnica, le disposizioni in esso contenute – relative alla fissazione di termini e al mero differimento di una disposizione in materia di Autorità di bacino che già all'origine non comportava alcun onere – appaiono finanziariamente neutre.

B) Decreti attuativi di direttive comunitarie

Si tratta, come già indicato, di cinque decreti, due dei quali (n. 266 del 18 settembre e n. 285 del 7 novembre) presentano un contenuto normativo privo di riflessi finanziari.

Dei restanti tre decreti, due (n. 257 del 25 luglio relativo alla protezione dei lavoratori dai rischi derivanti dall'esposizione all'amianto e n. 274 del 18 settembre relativo alle misure comunitarie di lotta contro l'fta epizootica) contengono una clausola di invarianza finanziaria nella sua formulazione già completa, che obbliga le amministrazioni interessate a provvedere alle attività amministrative prescritte dalla nuova normativa attraverso le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

In effetti, non sembra che da essi possano derivare nuovi o maggiori oneri, in quanto i compiti istituzionali di vigilanza e controllo affidati ad amministrazioni pubbliche appaiono rientrare nella normale attività degli uffici esistenti, senza richiedere pertanto ulteriori provviste di personale e di mezzi.

Profili di particolare complessità rivestono invece le conseguenze finanziarie del decreto n. 264 del 5 ottobre, attuativo della direttiva 2004/54/CE in materia di sicurezza per le gallerie della rete stradale transeuropea.

Gli oneri connessi alle attività di vigilanza e controllo sulla sicurezza delle gallerie – oggetto del provvedimento – vengono infatti posti a carico dei gestori, individuati (art. 5) nell'ANAS per le strade a gestione diretta e nelle società concessionarie per quelle affidate a concessione, sulla base del costo effettivo del servizio e secondo tariffe da determinare con decreto ministeriale (art. 17 comma 1).

La norma di copertura prevede altresì (comma 2) una clausola di invarianza degli oneri con riferimento alla finanza pubblica.

Una certa contraddizione con tale disposizione è peraltro costituita sulla circostanza che l'elaborazione del piano per l'applicazione progressiva delle disposizioni del decreto – demandata al Ministero delle infrastrutture dall'art. 15, non compreso tra le disposizioni i cui oneri sono posti a carico dei gestori – dovrà essere effettuato, a tenore della norma stessa, senza nuovi o maggiori oneri a carico del più ristretto aggregato costituito dal bilancio dello Stato.

La relazione tecnica, sulla cui base sono determinati i costi e le relative tariffe, appare estremamente sommaria, in quanto:

- per l'art 4, che istituisce la Commissione permanente per le gallerie, non fornisce elementi che consentano di individuare gli oneri ad essa connessi, ma quantifica - peraltro senza le necessarie specificazioni - soltanto gli oneri per il supporto alla Commissione stessa di due unità di personale;

- anche per gli articoli da 8 a 10, che dispongono gli adempimenti necessari per adeguare tutte le gallerie ad un livello minimo sufficiente di sicurezza, gli oneri sono quantificati in modo globale, senza riferimento alla loro riconducibilità a ciascuna operazione;

- per gli articoli 11 e 12, che attribuiscono alla Commissione lo svolgimento di funzioni ispettive, non è indicata la tipologia del personale utilizzato e non è pertanto valutabile la congruità dell'onere capitaro globalmente indicato.

A compensazione degli oneri, l'art. 17 quantifica le tariffe da corrispondere da parte dei gestori nell'importo di 80.000 euro per il 2006 e di 770.000 annui a partire dal 2007. E' ovvio che l'esatta quantificazione degli oneri, non del tutto soddisfacente per i motivi sopra indicati, è determinante ai fini della congruità di tali tariffe e dell'effettivo rispetto della norma di chiusura, secondo cui dal provvedimento non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Va infine rilevato che sussistono comunque ripercussioni sulla finanza pubblica per la qualità dell'ANAS di soggetto gestore di una parte delle gallerie.

A tale riguardo, nel silenzio della relazione tecnica e del testo del decreto, l'unica fonte di informazione è costituita dalla documentazione depositata dal Governo presso la Commissione bilancio della Camera il 27 giugno 2006, nella quale si afferma che l'ANAS farà fronte agli oneri derivanti dalle misure di sicurezza contenute nel decreto a valere sulle risorse finanziarie a propria disposizione programmate nel corso degli anni, tenuto conto che il campo di applicazione del decreto rientra nei compiti principali assegnati dalla legge mediante concessione all'azienda.

TAVOLE ALLEGATE

Tavola 1

ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 2006

N.	LEGGE n. a)	DATA	G.U. n.	DATA	CONV.D.L.n.	SCHEDA COPERTURA b)	INIZIATIVA
1	269	24/10/06	248	24/10/06			Gov.
2	270	20/10/06	251	27/10/06	253/06	1	Gov.
3	271	20/10/06	256	03/11/06			Parl.
4	272	27/10/06	257 S.O.	04/11/06			Gov.
6	273	27/10/06	257 S.O.	04/11/06			Gov.
8	277	27/10/06	261	09/11/06			Parl.
5	278	10/11/06	265	14/11/06	258/06		Gov.
7	280	10/11/06	266	15/11/06	260/06	2-3	Gov.
9	281	20/11/06	271	21/11/06	259/06		Gov.
10	286	24/11/06	277 S.O.	28/11/06	262/06		Gov.
11	290	06/12/06	285	07/12/06	263/06	4	Gov.
12	296	27/12/06	299 S.O.	27/12/06			Gov.
13	298	27/12/06	300 S.O.	28/12/06			Gov.

a) Il titolo delle leggi recanti nuovi oneri finanziari è riportato nelle schede di copertura.

b) Le leggi, per le quali è omessa l'indicazione del numero di scheda, non recano nuovi oneri finanziari espressi.

Tavola 2

**ONERI FINANZIARI INDICATI DALLE LEGGI PUBBLICATE
NEL PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 2006**

legge	2006	2007	2008	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
270	220.813.718				
280	8.932.740				
290	20.000.000				
Totale	249.746.458				

Tavola 3

QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA SETTEMBRE-DICEMBRE 2006

	2006	2007	2008	TOTALE	%
FONDI SPECIALI:					
PARTE CORRENTE					
C/ CAPITALE	20.000.000			20.000.000	8,01
TOTALE FONDI SPECIALI	20.000.000			20.000.000	8,01
RIDUZIONE PRECEDENTE AUTORIZZAZIONE DI SPESA	8.650.000			8.650.000	3,46
NUOVE O MAGGIORI ENTRATE					
ALTRE FORME DI COPERTURA	221.096.458			221.096.458	88,53
TOTALE	249.746.458			249.746.458	100,00

Tavola 4

TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO
SETTEMBRE-DICEMBRE 2006

legge	2006		2007		2008	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
270	220.813.718					
280	8.932.740					
290		20.000.000				
TOT.	229.746.458	20.000.000				

SCHEDE DI COPERTURA

SCHEDA N. 1

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 20 ottobre 2006, n. 270

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 agosto 2006, n. 253, recante disposizioni concernenti l'intervento di cooperazione allo sviluppo in Libano e il rafforzamento del contingente militare italiano nella missione UNIFIL, ridefinita dalla risoluzione 1701 (2006) del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

Articolo 9

Oggetto della disposizione:

Copertura oneri.

5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Utilizzo di parte delle maggiori entrate tributarie, correlate al più favorevole andamento del gettito rispetto alle previsioni di bilancio.(art. 1, comma 4, della legge n. 266/05).

I	ANNO	2006	Importo € 220.813.718
---	------	------	-----------------------

CORR. TEMP.

SCHEDA N. 2

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 10 novembre 2006, n. 280

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 settembre 2006, n. 260, recante misure urgenti per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Articolo 1 comma 2

Oggetto della disposizione:

Trattenimento in servizio a domanda, fino al 31 dicembre 2006, degli agenti ausiliari per le esigenze connesse con la prevenzione ed il contrasto del terrorismo e della criminalità organizzata.

2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 1 comma 27, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

I ANNO 2006 Importo € 8.650.000

CORR. TEMP.

SCHEDA N. 3

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 10 novembre 2006, n. 280

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 27 settembre 2006, n. 260, recante misure urgenti per la funzionalità dell'Amministrazione della pubblica sicurezza.

Articolo 1 comma 2

Oggetto della disposizione:

Trattenimento in servizio a domanda, fino al 31 dicembre 2006, degli ufficiali in ferma prefissata dell'Arma dei carabinieri per le esigenze connesse alle missioni internazionali e al fine di garantire la funzionalità e l'operatività dei comandi.

5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Onere a carico del Fondo istituito nello stato di previsione della spesa del ministero dell'economia e delle finanze ai sensi dell'art. 1, comma 96, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

I ANNO 2006 Importo € 282.740

CORR. TEMP.

SCHEMA N. 4

TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 6 dicembre 2006, n. 290

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 2006, n. 263, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania.

Articolo 5 comma 6

Oggetto della disposizione:

Integrazione delle dotazioni finanziarie della contabilità speciale intestata al Commissario delegato per gli oneri derivanti dagli interventi in conto capitale.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

() Accantonamenti di parte corrente (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

(X) Accantonamenti di conto capitale (unità previsionale di base dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze)

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero dell'economia e delle finanze

I ANNO 2006 Importo € 20.000.000

CAP. TEMP.