

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVI LEGISLATURA

Doc. XLVIII

N. 1

## 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 PERIODO SETTEMBRE-DICEMBRE 2007

*(Articolo 11-ter, comma 6, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni)*

---

Comunicata alla Presidenza il 20 maggio 2008

---

PAGINA BIANCA

La

# Corte dei conti

N. 12/CONTR/R.Q./08

A Sezioni riunite in sede di controllo  
composte dai magistrati:

Presidente	dott.	Tullio	LAZZARO
Presidenti di sezione:	dott.	Fulvio	BALSAMO
	dott.	Fabrizio	TOPI
	dott.	Giorgio	CLEMENTE
Consiglieri:	dott.	Antonio	DE TROIA
	dott.	Luigi	MAZZILLO
	dott.	Paolo	NERI
	dott.	Claudio	IAFOLLA
	dott.	Angelo	BUSCEMA
	Dott.	Gaetano	D'AURIA
	dott.	Carlo	CHIAPPINELLI
		Simonetta	ROSA
	dott.	Antonio	DAGNINO
	dott.	Pietro	RUSSO
	dott.	Renzo	LIBERATI
	dott.	Mario	NISPI LANDI
	dott.	Vincenzo	GUIZZI
	dott.	Enrico	FLACCADORO
	dott.	Antonio	MEZZERA
dott.	Vincenzo	PALOMBA	
dott.	Cinzia	BARISANO	
:	dott.	Luigi	PACIFICO

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, Enrico FLACCADORO;  
nella Camera di Consiglio del 6 maggio 2008,

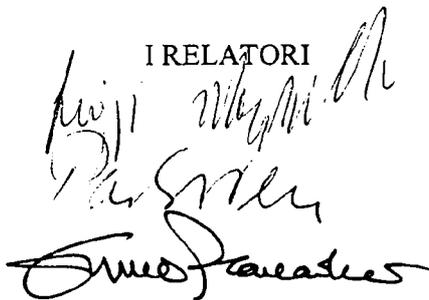
ha approvato la

**Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione  
degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2007**

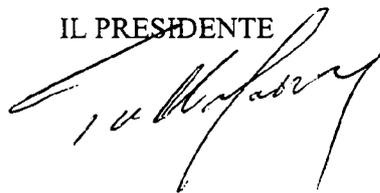
La presente relazione è corredata dai seguenti allegati:

- 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) 40 schede analitiche delle tipologie di copertura.

I RELATORI



IL PRESIDENTE



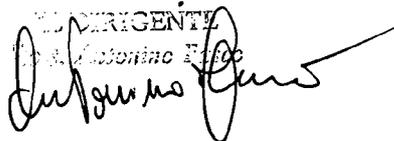
Depositato in segreteria il 19 MAG. 2008

PER COPIA CONFORME ALL' ORIGINALE  
DALLA SEGRETARIA DELLE SEZIONI  
RIUNITE IN UNO DEI SEGRETERII  
25 MAG. 2008  
ROMA

IL DIRIGENTE



IL DIRIGENTE



**Indice**

	PAG.
<b>Considerazioni di sintesi</b>	2
<b>L'economia e i conti pubblici nel 2007</b>	7
<b>La legge finanziaria per il 2008</b>	21
<b>Il 2008 e gli obiettivi programmatici</b>	30
<b>L'analisi della manovra per il 2008: le entrate</b>	38
<b>L'analisi della manovra per il 2008: le spese</b>	60
Le misure per il pubblico impiego	60
Le spese per consumi intermedi	69
Le spese di manutenzione degli immobili in uso alle amministrazioni dello Stato	79
La riduzione dei termini di perenzione amministrativa	94
Le misure incidenti sulle amministrazioni territoriali	109
<i>Il quadro complessivo delle misure</i>	109
<i>Le modifiche al Patto di stabilità interno</i>	111
La spesa sanitaria	129
<b>La legge finanziaria e la copertura degli oneri di natura corrente</b>	143
<b>Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre</b>	144
<b>I decreti legislativi</b>	149

### Considerazioni di sintesi

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 per il 2008.

Dopo l'approvazione del provvedimento sono stati diffusi i dati di consuntivo 2007 e sono state aggiornate le previsioni relative al quadro macroeconomico ed agli andamenti di finanza pubblica. La relazione si sofferma, in apertura, su tale scenario di base, approfondendo, nella seconda parte, i punti critici, che assumono particolare rilevanza per le future scelte di “*fiscal policy*”.

Il 2007 è stato un anno relativamente favorevole per l'economia e positivo per i conti pubblici. La crescita del prodotto si è attestata all'1,5 per cento, un valore intorno al potenziale, anche se inferiore alle attese e al consuntivo del 2006. Il rapporto deficit/Pil è sceso all'1,9 per cento, mezzo punto al di sotto del valore originariamente programmato; il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza alla crescita, passando dal 106,5 al 104 per cento. Grazie a questi due risultati si sono creati i presupposti per la cancellazione della Procedura di disavanzo eccessivo aperta dalle autorità europee nei confronti dell'Italia nell'estate del 2005.

E' continuata, tuttavia, l'espansione del bilancio pubblico, con una contestuale crescita di entrate e spese la cui somma ha raggiunto nel 2007 il 91,2 per cento, in rapporto al Pil, il livello più alto di sempre. La crescita di questo indice rispetto al 2006 è stata pari a 0,6 punti percentuali.

Si è consolidato il trend ascendente della spesa per interessi, con un incremento su base annua del 12,4 per cento: per il secondo anno consecutivo gli interessi passivi sono tornati ad essere un fattore di accelerazione delle spese complessive delle Amministrazioni Pubbliche. Si è confermata la forte sensibilità dei nostri conti pubblici a *shock* esogeni. Nonostante che il rialzo dei tassi di interesse sia stato nell'area euro meno della metà di quello occorso negli Stati Uniti (tra il punto di minimo e quello di massimo i tassi di riferimento della Banca centrale europea sono passati dal 2 al 4 per cento mentre quelli della *Federal Reserve* dall'1 al 5,25 per cento), tra il 2005 e il 2007 gli oneri per interessi sono cresciuti di 12 miliardi (di oltre 15 se si considerano le stime ufficiali per il 2008).

Anche nel 2007, il rialzo della spesa per interessi non è stato adeguatamente compensato con la riduzione delle altre spese di bilancio. Con i pagamenti correnti diversi dagli interessi in solo modesta discesa (39,6 per cento nel 2007 dopo il 39,7 nel 2006 e 39,8 nel 2005), l'incidenza della spesa primaria complessiva sul prodotto è risultata pari al 44,1 per cento, sostanzialmente stabile rispetto al 2006 considerando i dati depurati dagli oneri straordinari.

Il deciso miglioramento dei saldi osservato nel 2007 ha trovato essenziale alimento nelle entrate, che con una crescita complessiva del 6,5 per cento annua (+7,6 per cento nel 2006) si sono collocate al 47,2 per cento del prodotto (1,3 punti in più del 2006), un valore di solo mezzo punto inferiore al livello massimo toccato nel 1997, quando il Paese fu però chiamato ad uno sforzo eccezionale per l'ammissione all'Unione europea. L'elasticità "apparente" rispetto al prodotto nominale (rapporto tra i tassi di crescita nominali) è risultata pari a 1,7, valore inferiore rispetto al 2006 (2,1), ma sensibilmente superiore a quello registrato in media nella prima metà degli anni duemila e più in generale nel lungo periodo. La pressione fiscale in senso proprio è salita dal 42,1 al 43,3 per cento del Pil, valore storicamente elevatissimo e di soli 4 decimi di punto inferiore al massimo registrato sempre nel 1997.

Con la manovra di finanza pubblica, predisposta ad ottobre, il governo, in presenza di un ulteriore miglioramento dei conti pubblici riferibile al maggior gettito tributario (ritenuto in larga misura permanente), ha confermato la scelta di non rivedere l'obiettivo di disavanzo per il 2008. Ha così predisposto una manovra con effetti netti espansivi, tale da mantenere fermo l'obiettivo di saldo indicato nel Dpef.

La revisione delle stime relative alle entrate del 2007 ha, quindi, portato al decreto legge 159/07 presentato contestualmente alla Nota di aggiornamento e alla manovra finanziaria per il 2008. Con esso si è disposto l'anticipo di interventi, prevalentemente di spesa, per alcuni dei quali il Dpef prevedeva il finanziamento a valere sull'esercizio 2008.

Nel nuovo quadro di previsione per gli anni 2008-2011 contenuto nella Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica (Ruef) che include gli effetti della manovra definitiva e del nuovo quadro macroeconomico, l'indebitamento netto del 2008 dovrebbe attestarsi su un valore del 2,4 per cento del prodotto, quale risultato di un avanzo primario pari al 2,6 per cento e di un onere per il servizio del debito pari al 5 per cento del Pil.

Vengono inoltre rivisti gli obiettivi programmatici: si sconta un indebitamento netto pari all'1,8 per cento del Pil nel 2009, all'1 per cento nel 2010 e allo 0,2 per cento nel 2011.

L'esame della manovra approvata lo scorso dicembre e gli andamenti previsti nel nuovo quadro tendenziale di finanza pubblica per il prossimo triennio consentono alcune prime riflessioni sulla politica di bilancio.

Guardando alla manovra nella sua composizione definitiva si deve osservare che:

- l'aumento delle entrate oltre le previsioni ha portato a disattendere la prescrizione espressa nel Dpef di trovare copertura a nuovi interventi con equivalenti riduzioni di spesa. Disattesa è stata la stessa prescrizione che prevedeva di individuare coperture per le maggiori spese

previdenziali, connesse alla definizione del protocollo sul welfare, all'interno dello stesso settore;

- nonostante il maggior gettito stimato e previsto, solo limitata si è rivelata la portata della riduzione del prelievo netto su famiglie ed imprese;
- non sono stati adeguatamente valutati gli effetti di riduzione di gettito nel medio periodo correlati alla pur positiva riforma di Ires/Irap ed al nuovo regime fiscale per i contribuenti minimi e marginali;
- l'efficacia della confermata priorità della lotta all'evasione rischia di essere limitata dalle modalità di reclutamento "di massa" del nuovo personale da adibire ai controlli, dai rischi di complicazioni insiti nel nuovo modello organizzativo dell'Amministrazione tributaria e soprattutto dall'effetto di depotenziamento che rischiano di produrre le modifiche introdotte alle modalità di elaborazione e di applicazione degli studi di settore;
- l'aumento della spesa corrente conferma le difficoltà che ancora trova il processo avviato con la "spending review";
- sul fronte del pubblico impiego, se con la scelta di non inserire nella finanziaria le risorse per i contratti collettivi 2008-09 si conferma l'urgenza di rivedere il sistema di relazioni negoziali e di valorizzare gli elementi retributivi fondati sulla produttività del lavoro, elementi di preoccupazione discendono dall'attuazione delle procedure di "stabilizzazione" dei precari, avviate nel 2007 e tutt'ora in corso;
- si conferma la tendenza a "sacrificare" spesa in conto capitale anche alla luce delle difficoltà incontrate nella gestione della spesa; si tratta, tuttavia, solo di un temporaneo beneficio per la finanza pubblica, visto che l'abbassamento del profilo dell'accumulazione pubblica rischia di incidere negativamente sulle prospettive di crescita dell'economia. Né con il decreto legge 159/07, né con la finanziaria si sono portati a compimento gli interventi che, nel documento di programmazione, erano ritenuti indispensabili, non solo per dare corso ad impegni sottoscritti, ma anche per finanziare quelle che vengono definite "prassi consolidate", assecondando un processo di rinvio delle scelte di investimento in importanti comparti infrastrutturali.

Tali condizionamenti devono far guardare con attenzione alla conseguibilità dei risultati attesi e agli spazi per nuove iniziative.

Per il 2008 la revisione del quadro tendenziale presenta nuovi elementi di incertezza, che riguardano innanzitutto la tenuta delle entrate alla luce del nuovo quadro macroeconomico. Se è vero che l'andamento del gettito a consuntivo 2007 è risultato migliore di quelle che erano le attese, anche solo a novembre dello scorso anno (Rpp), tale miglioramento è ascrivibile alle

entrate degli enti territoriali e non, come previsto, a quello delle amministrazioni centrali, che si sono invece collocate su livelli inferiori. Inoltre non è ancora chiaro quale significato possa essere attribuito all'ulteriore ridimensionamento del tasso di crescita degli incassi delle entrate tributarie erariali registrato, dopo quello di marzo, nel mese di aprile, posto che l'andamento dell'IVA sugli scambi interni ed intracomunitari è risultato per la prima volta negativo dopo un ininterrotto periodo di sostenuta crescita.

La stessa trasposizione nel nuovo quadro tendenziale di risultati conseguiti sul fronte della spesa nel 2007 non si presenta priva di incertezze (le alterne fortune dei Piani di rientro in sanità, l'incertezza per il futuro circa il mantenimento dei risparmi farmaceutici, le difficoltà di tenuta della spesa delle amministrazioni territoriali e il rimbalzo dei tagli alle spese di funzionamento). A ciò si aggiunga che le misure di riduzione della spesa inserite nella finanziaria presentano alcuni elementi di criticità (come si vedrà meglio nel seguito), tali da far ritenere che potrebbero realizzarsi, o contribuire a migliorare in maniera permanente il profilo della spesa pubblica complessiva, solo parte dei risparmi attesi.

Va, poi, valutato con attenzione il rilievo della correzione attesa per gli anni 2009-2011.

Sia che si guardi alle stime delle manovre correttive nette, sia alle valutazioni delle risorse considerate necessarie per il finanziamento di quelle che sono indicate come le "prassi consolidate", il nuovo quadro si presenta impegnativo.

La manovra per il 2009 richiederebbe una correzione per circa 4,5 miliardi, cui si aggiunge il reperimento di risorse per ulteriori 4 miliardi per il finanziamento di "prassi consolidate". Nel 2011 per il conseguimento dell'obiettivo si dovrebbe giungere ad una manovra (cumulata) in grado nel complesso di correggere i saldi di circa 20 miliardi (cui se ne aggiungono ulteriori 4 sempre per le "prassi consolidate").

La stima delle risorse necessarie alla conferma di "prassi consolidate" sembra, peraltro, non coerente con quanto indicato nel Dpef.: il decreto legge 159/07 prima e la finanziaria poi hanno garantito il finanziamento di quelli che erano gli impegni sottoscritti sia per gli importi del 2008 che degli anni successivi. Diversamente così non è stato per gli interventi considerati tra le "prassi consolidate". Limitata è stata la copertura del fabbisogno nel 2008, pressochè nulla negli anni successivi. Pur non considerando i rinnovi contrattuali del personale pubblico, le somme indicate erano stimate superiori ai 7 miliardi annui, di cui solo una minima parte ha trovato copertura nella manovra approvata.

Anche se fosse confermata l'impostazione della relazione unificata di destinare alla riduzione della pressione fiscale il solo maggior gettito che emergesse dalla lotta all'evasione, si tratterebbe di trovare nell'ambito della spesa primaria sia le risorse necessarie per il

finanziamento delle ulteriori spese previste per il 2009 e per gli anni successivi, sia quelle necessarie al conseguimento degli obiettivi programmatici di indebitamento.

Un risultato che, alla luce degli andamenti nei principali comparti di spesa, si presenta di particolare impegno. Ipotizzando di concentrare tale sforzo sulla spesa al netto delle componenti previdenziali, per interessi e della sanità, si tratterebbe di governare una flessione del peso di tale aggregato in termini di Pil di oltre 2,3 punti in un solo triennio (contro la flessione già prevista di 0,9 punti). Il tasso di variazione medio della spesa interessata dovrebbe passare da una crescita dell'1,7 per cento del quadro tendenziale ad una contrazione dell'1,2 per cento. Sforzo non trascurabile, considerando che la variazione media annua nell'ultimo quinquennio è stata del 4,1 per cento.

Un percorso che si presenta particolarmente arduo, sia alla luce dei risultati in termini di contenimento della spesa ottenuti negli anni trascorsi – e, da ultimo, nel 2007 – sia guardando alle ipotesi di costruzione del quadro tendenziale. Come insegna l'esperienza anche del 2007, la pratica dei “tagli orizzontali” disposti con l'ultima legge finanziaria e con le precedenti si è rivelata solo in parte efficace, dando luogo o a rimbalzi di spesa negli anni successivi, o a reintegrazione di risorse già nell'anno di riferimento. E ciò, ad ulteriore conferma del progressivo esaurimento dei margini di risparmio, se concentrati – come nei fatti è stato – in limitate aree di spesa di funzionamento delle amministrazioni o nelle già falciate spese di investimento.

## **L'economia e i conti pubblici nel 2007**

### **1.**

Il 2007 è stato un anno relativamente favorevole per l'economia e positivo per i conti pubblici. La crescita del prodotto si è attestata all'1,5 per cento, un valore intorno al potenziale anche se inferiore alle attese e alla prestazione del 2006. Il rapporto deficit/Pil è sceso all'1,9 per cento, mezzo punto al di sotto del valore originariamente programmato; il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza alla crescita passando dal 106,5 al 104 per cento: grazie a questi due risultati si sono creati i presupposti per la cancellazione della Procedura di disavanzo eccessivo aperta dalle autorità europee nei confronti dell'Italia nell'estate del 2005.

Le previsioni ufficiali sull'andamento della finanza pubblica nel 2007, formulate nel corso dell'anno passato, sono state riviste a più riprese sia alla luce delle tendenze positive che sono andate via via emergendo sia per tener conto degli effetti di misure discrezionali varate nel corso dell'anno. La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica (Ruef, già Relazione trimestrale di cassa) presentata a marzo del 2007 aveva fissato al 2,3 per cento l'obiettivo deficit/Pil in un contesto che - rispetto al quadro informativo che aveva sorretto il Programma di stabilità del dicembre 2006 - segnava un rilevante miglioramento della congiuntura reale (la previsione di crescita veniva innalzata dall'1,3 al 2 per cento) ed il prosieguo di una tendenza positiva del gettito tributario e contributivo (le stime di entrate correnti venivano aumentate di oltre 10 miliardi); il nuovo obiettivo, di mezzo punto percentuale migliore di quello posto nel Documento di programmazione economico-finanziaria del luglio 2006 e confermato nella Relazione previsionale e programmatica del successivo mese di settembre, sarebbe stato la risultante di un avanzo primario del 2,6 per cento e di una spesa per interessi del 4,8 per cento.

Nel mese di luglio, il Governo, in un contesto in cui la congiuntura macroeconomica si confermava vivace e la dinamica del gettito migliore del previsto, indicava nel 2,1 per cento il rapporto deficit/Pil che si sarebbe avuto a legislazione vigente (2,7 per cento l'avanzo primario e 4,8 per cento la spesa per interessi) e disponeva con il DL 81/07 una manovra a carattere espansivo che portava il nuovo saldo obiettivo al 2,4 per cento. Nel mese di settembre, in sede di presentazione della consueta Nota di aggiornamento del Dpef e della Relazione previsionale e programmatica per il 2008, l'esecutivo, da un lato, prefigurava un ulteriore miglioramento tendenziale del rapporto indebitamento netto/Pil (1,9 per cento in luogo del 2,4 per cento) sulla base dei correnti dati in materia di entrate tributarie e, dall'altro, tenendo conto degli effetti del decreto legge 159/2007 recante misure fiscali a carattere espansivo varato congiuntamente alla

finanziaria, confermava nel 2,4 per cento il nuovo obiettivo di saldo. 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 al 2,3 per cento: al valore effettivo sarebbe stato infatti necessario sottrarre 0,3 punti per tener conto degli effetti del ciclo economico ed aggiungere 0,2 punti per tener conto delle misure una tantum. Per quanto riguarda gli altri principali aggregati, all’apertura della sessione di bilancio 2008 si stimava che il saldo primario si sarebbe collocato sul 2,5 per cento del Pil e che il debito pubblico avrebbe invertito, dopo due anni, la tendenza alla crescita passando dal 106,8 per cento al 105 per cento del prodotto.

In sintesi, il quadro di preconsuntivo 2007 delineato lo scorso autunno evidenziava tendenze al miglioramento particolarmente significative se misurate considerando i dati del 2006 inclusivi degli oneri straordinari (un aumento di circa 2 punti e mezzo di Pil per l’avanzo primario e una riduzione di 2 punti per l’indebitamento netto e poco meno per il debito) e comunque importanti se valutate depurando i dati dell’anno prima dagli extraesborsi (stabilità del rapporto deficit/Pil ma ottenuta in un contesto di consolidamento dell’avanzo primario e riduzione dell’incidenza del debito sul prodotto interno lordo).

## 2.

I dati resi noti dall’Istat il 29 febbraio 2008 e, per quel che concerne il debito pubblico, dalla Banca d’Italia l’11 marzo scorso, rappresentano la base informativa della Notifica annuale sui dati di consuntivo 2007 trasmessa all’Unione europea il 1° aprile.

Con riguardo all’andamento dell’economia, il consuntivo conferma che le attività produttive si sono sviluppate a ritmi importanti fino all’autunno quando, anche per ragioni riconducibili all’emergere di un marcato indebolimento del quadro congiunturale degli Stati Uniti, colpiti dalla crisi dei mutui *subprime*, le positive tendenze si sono invertite: in media, il Pil è cresciuto dell’1,5 per cento rispetto al 2006, valore intorno al potenziale, più che doppio di quello medio annuo registrato nella prima metà di questo decennio e di 2 decimi di punto superiore alle stime contenute nel Programma di stabilità del dicembre 2006 anche se inferiore alle aspettative che si erano materializzate nelle previsioni ufficiali condotte a partire dal marzo dello scorso anno (2 per cento secondo la Ruef; 1,9 per cento secondo il Dpef, la Rpp e, da ultimo, il Programma di stabilità del novembre 2007).

Tavola 1

## Il conto economico delle amministrazioni pubbliche – Previsioni e risultato per il 2007

(in milioni)

VOCI ECONOMICHE	Dpef 2007-2011 (luglio 2006)	RPP ottobre 2006	RUEF (marzo 2007)	Dpef 2008-11 (luglio 2007)	Dpef 2008-11 Tendenz. dopo DL 81/07	Nota di aggiorn. Dpef 2008-11 (ottobre 2007)	Nota di aggiorn. dopo DL 159/07	RPP ottobre 2007	Istat 29 febbraio
<b>SPESE</b>									
Redditi da lavoro dipendente	161.240	162.690	165.573	164.475	164.689	165.031	166.031	166.031	164.645
Consumi intermedi	123.900	120.483	122.045	123.015	124.955	124.267	124.419	124.420	121.460
Pensioni e altre prestazioni	262.040	264.884	264.150	264.150	264.921	265.050	267.120	267.120	265.284
Contributi alla produzione e altre spese correnti	55.720	56.924	57.799	57.638	59.567	57.802	58.927	58.918	56.817
<b>Totale spese correnti al netto interessi</b>	<b>602.900</b>	<b>604.981</b>	<b>609.567</b>	<b>609.278</b>	<b>614.132</b>	<b>612.150</b>	<b>616.497</b>	<b>616.489</b>	<b>608.206</b>
Interessi passivi	73.130	72.845	73.991	73.759	73.825	74.534	74.534	74.534	76.726
<b>Totale spese correnti</b>	<b>676.030</b>	<b>677.826</b>	<b>683.558</b>	<b>683.037</b>	<b>687.957</b>	<b>686.684</b>	<b>691.031</b>	<b>691.023</b>	<b>684.932</b>
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>62.990</b>	<b>68.241</b>	<b>64.272</b>	<b>63.988</b>	<b>65.667</b>	<b>64.192</b>	<b>67.590</b>	<b>67.595</b>	<b>68.493</b>
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>665.890</b>	<b>673.222</b>	<b>673.839</b>	<b>673.266</b>	<b>679.799</b>	<b>676.342</b>	<b>684.087</b>	<b>684.084</b>	<b>676.699</b>
<b>Totale spese complessive</b>	<b>739.020</b>	<b>746.067</b>	<b>747.830</b>	<b>747.025</b>	<b>753.624</b>	<b>750.876</b>	<b>758.621</b>	<b>758.618</b>	<b>753.425</b>
<b>Spesa sanitaria</b>	<b>103.736</b>	<b>101.702</b>	<b>102.333</b>	<b>102.555</b>	<b>102.555</b>	<b>103.605</b>	<b>103.605</b>	<b>103.605</b>	<b>102.290</b>
<b>ENTRATE</b>									
Imposte indirette	221.269	219.103	222.825	224.616	224.616	225.532	225.532	225.532	225.928
Imposte dirette	207.678	223.339	225.412	226.788	226.702	231.687	231.839	231.839	233.660
Contributi sociali	192.020	203.972	207.792	206.794	206.794	207.380	207.708	207.710	204.772
Altre entrate correnti non tributarie	51.850	51.885	52.691	52.650	52.650	52.620	52.620	52.619	55.272
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>672.817</b>	<b>698.299</b>	<b>708.720</b>	<b>710.848</b>	<b>710.762</b>	<b>717.219</b>	<b>717.699</b>	<b>717.700</b>	<b>719.632</b>
Imposte in conto capitale	47	815	883	883	883	883	883	883	300
Entrate in conto capitale non tributarie	4.805	4.805	3.645	3.677	3.677	3.677	3.677	3.677	4.314
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>4.852</b>	<b>5.620</b>	<b>4.528</b>	<b>4.560</b>	<b>4.560</b>	<b>4.560</b>	<b>4.560</b>	<b>4.560</b>	<b>4.614</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>677.669</b>	<b>703.919</b>	<b>713.248</b>	<b>715.408</b>	<b>715.322</b>	<b>721.779</b>	<b>722.259</b>	<b>722.260</b>	<b>724.246</b>
Saldo corrente	-3.213	20.473	25.162	27.811	22.805	30.535	26.668	26.677	34.700
Indebitamento	-61.351	-42.148	-34.582	-31.617	-38.302	-29.097	-36.362	-36.358	-29.179
Saldo primario	11.779	30.697	39.409	42.142	35.523	45.437	38.172	38.176	47.547
<b>PIL</b>	<b>1.513.890</b>	<b>1.510.158</b>	<b>1.534.196</b>	<b>1.541.113</b>	<b>1.541.113</b>	<b>1.543.824</b>	<b>1.543.824</b>	<b>1.543.824</b>	<b>1.535.540</b>
<i>(valori percentuali)</i>									
Pressione tributaria	28,33	29,30	29,22	29,29	29,29	29,62	29,63	29,63	29,93
Pressione fiscale	41,02	42,86	42,82	42,77	42,76	43,11	43,14	43,14	43,29
Indebitamento su Pil	-4,05	-2,79	-2,25	-2,05	-2,49	-1,88	-2,36	-2,36	-1,90
Primario su Pil	0,78	2,03	2,57	2,73	2,31	2,94	2,47	2,47	3,10

Fonti: elaborazione Cdc su dati del Dpef, RPP, RUEF e Istat

Se la dinamica del prodotto interno reale è stata meno vivace di quella registrata nel 2006 quella 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 è stata sospinta dagli impulsi inflazionistici e dal peggioramento delle ragioni di scambio indotto dalla rimarchevole crescita del prezzo del petrolio<sup>1</sup>. Il Pil a prezzi correnti è così aumentato del 3,8 per cento (3,6 per cento nel 2006) 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 3,6 per cento (3,8 per cento nel 2006).

### 3.

Se il consuntivo presenta un quadro confortante, il cui tratto più caratteristico è senza dubbio la fuoriuscita dei conti da un sentiero di pericolo imboccato sin dai primi anni di questo decennio, il più recente, marcato peggioramento della congiuntura macroeconomica, rappresenta peraltro un motivo in più per guardare con estrema attenzione alle molte aree di criticità tuttora presenti soprattutto nel comparto delle spese ma anche nel fenomeno di recupero di gettito e per riflettere sulle molte insidie a cui è ancora esposto il definitivo processo di riequilibrio dei saldi di bilancio.

In sintesi, il conto consolidato delle Amministrazioni pubbliche, aggregato di riferimento per il monitoraggio europeo dei deficit, ha evidenziato i seguenti principali risultati:

- l'indebitamento netto si è complessivamente attestato sui 29 miliardi (1,9 per cento del Pil); era risultato pari a 46,3 miliardi nel 2006 (3,4 per cento del Pil); se valutato al netto di oneri straordinari<sup>2</sup> che si sono avuti sia nel 2006 che nel 2007 esso è passato dai 35,2 ai 23,4 miliardi (dal 2,4 all'1,5 per cento del Pil);
- il saldo "strutturale" – depurato cioè dagli effetti del ciclo economico e dal complesso delle misure *una-tantum*<sup>3</sup> – è passato dal 2,9 all'1,6 per cento del Pil<sup>4</sup>; il miglioramento rispetto al

<sup>1</sup> La variazione del prezzo implicito del prodotto interno lordo (deflatore) è stata pari al 2,3 per cento mentre quella del deflatore dei consumi del 2,2 per cento. Nel 2006 il deflatore del Pil era aumentato soltanto dell'1,7 per cento (contro una crescita del 2,7 per cento del deflatore dei consumi).

<sup>2</sup> La stima dell'indebitamento netto della PA fornita dall'Istat il 1° marzo 2007 considerava, nelle spese in conto capitale, circa 30 miliardi (2 punti di Pil) di oneri straordinari essenzialmente riconducibili a due principali circostanze; da un lato la sentenza della Corte di giustizia europea in materia di rimborso di IVA sugli autoveicoli (l'ammontare complessivamente dovuto dallo Stato fu provvisoriamente stimato pari a 17,2 miliardi a cui avrebbe corrisposto un recupero di gettito di imposte (Irpef, Ires e Irap) pari a 1,2 miliardi con un effetto netto pari, pertanto, a 16 miliardi); dall'altro la decisione da parte dello Stato di accollarsi circa 13 miliardi di debiti del gruppo delle FF. SS).

<sup>3</sup> Nelle *una tantum* complessive sono inclusi, oltre a quelle che hanno comportato oneri straordinari, anche quelle in materia di entrate (essenzialmente imposte sostitutive e proventi da cartolarizzazioni e dismissioni immobiliari).

<sup>4</sup> La valutazione degli effetti del ciclo economico sui saldi di finanza pubblica implica una stima del prodotto interno lordo "potenziale" e, quindi, di un *output gap*, cioè la differenza tra prodotto effettivo e prodotto potenziale; se, per

- 2005, anno a cui vanno commisurati i progressi secondo gli accordi sottoscritti in sede europea nell'ambito della Procedura per disavanzo eccessivo<sup>5</sup>, è stato pari a circa 3 punti;
- il saldo corrente, che era tornato positivo nel 2006, è cresciuto a 34,7 miliardi, di 15,2 miliardi in termini assoluti e di 1 punto di Pil (dall'1,3 al 2,3 per cento);
  - l'avanzo primario è passato dall'1,3 al 3,1 per cento del prodotto; l'incremento è risultato di 1,3 punti (dal 2,2 al 3,5 per cento) se si considerano i dati depurati dagli oneri straordinari di cui si è detto;
  - la pressione fiscale complessiva (imposte dirette, indirette, in conto capitale e contributi sociali) ha continuato a registrare una forte crescita, passando dal 42,1 al 43,3 per cento;
  - il rapporto debito/Pil ha invertito la tendenza all'aumento passando dal 106,5 al 104 per cento, un valore più basso di quello (105 per cento) previsto tanto nel Dpef 2008-11 (luglio 2007) quanto nel Programma di stabilità (novembre 2007).

#### 4.

I risultati ottenuti nel 2007 – che saranno oggetto di più organica e compiuta analisi in occasione dell'annuale Relazione sul rendiconto generale dello Stato – si prestano ad alcune prime considerazioni.

In termini generali, si deve osservare che è continuata l'espansione del bilancio pubblico, nel senso che si è verificata, e in misura solo di poco meno accentuata rispetto a quanto accaduto nel 2006, una considerevole, contestuale crescita di entrate e spese. Se si sommano entrate ed uscite primarie della Pubblica amministrazione in rapporto al Pil e si elabora così una sorta di indicatore grezzo della presenza del settore pubblico nell'economia si vede che esso ha raggiunto nel 2007 il 91,2 per cento, il livello più alto mai registrato. La crescita di questo indice rispetto al 2006 è stata pari a 0,6 punti percentuali.<sup>6</sup>

---

quest'ultimo, in luogo della stima del Governo si utilizza quella della Commissione europea, si perviene a risultati del deficit aggiustato per il ciclo e, quindi, del deficit strutturale solo lievemente differenti (2,8 contro 2,9 per cento e 1,5 contro 1,6 per cento rispettivamente per il 2006 e il 2007).

<sup>5</sup> Le raccomandazioni varate dalla Commissione europea contemplavano un aggiustamento strutturale complessivo, per il periodo 2006/07, di 1,6 punti di prodotto di cui almeno la metà da realizzare nel 2006.

<sup>6</sup> L'indicatore più ampio costituito dalla sommatoria delle entrate e delle spese complessive (e non soltanto primarie) in rapporto al Pil, è cresciuto di 1 punto (dal 95,2 al 96,2 per cento); aveva raggiunto il suo livello massimo nel 1993 (103,2 per cento).

Tavola 2

## Il conto economico delle amministrazioni pubbliche – I risultati 2006 e 2007

(in milioni)

VOCI ECONOMICHE	2006	2007	variazione 2007/2006	2006 in % del Pil	2007 in % del Pil	2006 netto oneri straordinari	2007 netto oneri straordinari	variazione 2007/2006	2006 in % del Pil	2007 in % del Pil
<b>SPESE</b>										
Redditi da lavoro dipendente	162.889	164.645	1,08	11,0	10,7	162.889	164.645	1,08	11,0	10,7
Consumi intermedi	118.992	121.460	2,07	8,0	7,9	118.992	121.460	2,07	8,0	7,9
Pensioni e altre prestazioni	252.119	265.284	5,22	17,0	17,3	252.119	265.284	5,22	17,0	17,3
Contributi alla produzione e altre spese correnti	53.222	56.817	6,75	3,6	3,7	53.222	56.817	6,75	3,6	3,7
<b>Totale spese correnti al netto interessi</b>	<b>587.222</b>	<b>608.206</b>	<b>3,57</b>	<b>39,7</b>	<b>39,6</b>	<b>587.222</b>	<b>608.206</b>	<b>3,57</b>	<b>39,7</b>	<b>39,6</b>
Interessi passivi	68.244	76.726	12,43	4,6	5,0	68.244	76.726	12,43	4,6	5,0
<b>Totale spese correnti</b>	<b>655.466</b>	<b>684.932</b>	<b>4,50</b>	<b>44,3</b>	<b>44,6</b>	<b>655.466</b>	<b>684.932</b>	<b>4,50</b>	<b>44,3</b>	<b>44,6</b>
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>74.008</b>	<b>68.493</b>	<b>-7,45</b>	<b>5,0</b>	<b>4,5</b>	<b>59.624</b>	<b>62.707</b>	<b>5,17</b>	<b>4,0</b>	<b>4,1</b>
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>661.230</b>	<b>676.699</b>	<b>2,34</b>	<b>44,7</b>	<b>44,1</b>	<b>646.846</b>	<b>670.913</b>	<b>3,72</b>	<b>43,7</b>	<b>43,7</b>
<b>Totale spese complessive</b>	<b>729.474</b>	<b>753.425</b>	<b>3,28</b>	<b>49,3</b>	<b>49,1</b>	<b>715.090</b>	<b>747.639</b>	<b>4,55</b>	<b>48,3</b>	<b>48,7</b>
<b>Spesa sanitaria</b>	<b>101.349</b>	<b>102.290</b>	<b>0,93</b>	<b>6,8</b>	<b>6,7</b>	<b>101.349</b>	<b>102.290</b>	<b>0,93</b>	<b>6,8</b>	<b>6,7</b>
<b>ENTRATE</b>										
Imposte indirette	220.181	225.928	2,61	14,9	14,7	220.181	225.928	2,61	14,9	14,7
Imposte dirette	213.308	233.660	9,54	14,4	15,2	213.308	233.660	9,54	14,4	15,2
Contributi sociali	189.683	204.772	7,95	12,8	13,3	189.683	204.772	7,95	12,8	13,3
Altre entrate correnti non tributarie	52.194	55.272	5,90	3,5	3,6	52.194	55.272	5,90	3,5	3,6
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>675.366</b>	<b>719.632</b>	<b>6,55</b>	<b>45,6</b>	<b>46,9</b>	<b>675.366</b>	<b>719.632</b>	<b>6,55</b>	<b>45,6</b>	<b>46,9</b>
Imposte in conto capitale	225	300	33,33	0,0	0,0	225	300	33,33	0,0	0,0
Entrate in conto capitale non tributarie	4.249	4.314	1,53	0,3	0,3	4.249	4.314	1,53	0,3	0,3
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>4.474</b>	<b>4.614</b>	<b>3,13</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>4.474</b>	<b>4.614</b>	<b>3,13</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>679.840</b>	<b>724.246</b>	<b>6,53</b>	<b>45,9</b>	<b>47,2</b>	<b>679.840</b>	<b>724.246</b>	<b>6,53</b>	<b>45,9</b>	<b>47,2</b>
Saldo corrente	19.900	34.700	74,37	1,3	2,3	19.900	34.700	74,37	1,3	2,3
Indebitamento	-49.634	-29.179	-41,21	-3,4	-1,9	-35.250	-23.393	-33,64	-2,4	-1,5
Saldo primario	18.610	47.547	155,49	1,3	3,1	32.994	53.333	61,64	2,2	3,5
PIL	1.479.981	1.535.540	3,75	100,0	100,0	1.479.981	1.535.540	3,75	100,0	100,0
(valori percentuali)										
Pressione tributaria	29,29	29,93				29,29	29,93			
Pressione fiscale	42,12	43,29				42,12	43,29			
Indebitamento su Pil	-3,35	-1,90				-2,38	-1,52			
Primario su Pil	1,26	3,10				2,23	3,47			

Fonte: elaborazione Cdc su dati Istat

## 5.

Con riguardo alle spese, si deve osservare in primo luogo che, a seguito dell'orientamento in senso restrittivo che la politica monetaria della Banca centrale europea ha assunto a partire dal 2003 e del conseguente rialzo dei tassi di interesse, si è consolidato il *trend* ascendente della spesa per interessi; ciò risulta sia che questa venga considerata in valore assoluto - dai 68,2 miliardi nel 2006 ai 76,7 miliardi del 2007 - sia che venga valutata in rapporto al prodotto interno lordo (5 per cento contro il 4,7 nel 2006). Con un incremento su base annua del 12,4 per cento, per il secondo anno consecutivo gli interessi passivi sono tornati ad essere un fattore di accelerazione delle spese complessive delle Amministrazioni Pubbliche. E' peraltro da rimarcare a questo riguardo, a conferma della forte sensibilità dei nostri conti pubblici a *shock* esogeni, come nonostante il fatto che il rialzo dei tassi di interesse sia stato nell'area euro meno della metà di quello occorso negli Stati Uniti (tra il punto di minimo e quello di massimo i tassi di riferimento della Banca centrale europea sono passati dal 2 al 4 per cento mentre quelli della *Federal Reserve* dall'1 al 5,25 per cento), tra il 2005 e il 2007 gli oneri per interessi sono cresciuti di 12 miliardi (di oltre 15 se si considerano le stime ufficiali per il 2008)<sup>7</sup>.

## 6.

Anche nel 2007, il rialzo della spesa per interessi non è stato adeguatamente compensato con una riduzione delle altre spese di bilancio. Con i pagamenti correnti diversi dagli interessi in solo modesta discesa (39,6 per cento nel 2007 dopo il 39,7 nel 2006 e 39,8 nel 2005), l'incidenza della spesa primaria complessiva sul prodotto è risultata pari al 44,1 per cento; si tratta di un valore inferiore a quello registrato nel 2006 se si fa riferimento ai dati effettivi (di 6 decimi di Pil) ma sostanzialmente stabile (al 43,7 per cento del Pil) se si considerano i dati depurati dagli oneri straordinari. In ogni caso, si tratta di valori che pur se sostanzialmente in linea con quelli medi prevalenti nei paesi dell'area euro diversi dal nostro, hanno conosciuto negli ultimi anni una crescita relativa molto decisa<sup>8</sup>; essi denunciano, pertanto, il persistere di una difficoltà a correggere in misura sensibile il percorso ascendente della spesa pubblica,

---

<sup>7</sup> Va peraltro considerato che nel corso degli ultimi anni la politica di gestione del debito pubblico ha portato ad una riduzione - tramite l'allungamento della vita media residua delle passività e l'aumento della quota di debito a tasso fisso - del grado di sensibilità della spesa per interessi alle variazioni dei tassi di interesse. Ad esempio, mentre uno shock improvviso che avesse comportato alla fine del 2002 un incremento permanente di 1 punto percentuale sull'intera struttura dei tassi si sarebbe scaricato sulla spesa per interessi per 0,22 punti il primo anno, 0,41 il secondo, 0,49 il terzo e 0,56 il quarto e si sarebbe trasferita interamente sul costo del debito dopo 5,28 anni oggi uno shock dalle stesse caratteristiche ha effetti più diluiti con impatti pari a 0,16 punti il primo anno, 0,30 il secondo, 0,37 il terzo e 0,43 il quarto (il trasferimento completo avviene dopo 5,59 anni).

<sup>8</sup> Elaborazioni sui dati della Commissione europea pubblicati lo scorso mese di novembre indicano che nel 2007 lo scarto tra la spesa primaria complessiva dell'Italia e quella dei paesi dell'area euro diversi dall'Italia sarebbe stato positivo per circa 5 decimi di Pil; nel momento di ingresso dell'Italia nell'Unione europea il divario era negativo per poco meno di 5 punti di prodotto.

difficoltà rimarcata dalla Corte a più riprese sia nel passato meno recente che in quello più prossimo; pur non dovendosi su questo fronte trascurare né il positivo segnale di stabilizzazione dell'incidenza della spesa primaria di natura corrente sul prodotto interno lordo a cui si è assistito nel biennio 2006-07 né il notevole sforzo profuso nella direzione di uno *screening* della qualità della spesa (cosiddetta *spending review*), è opinione della Corte che non si sia ancora di fronte a risultati tali da scongiurare il rischio di rimettere in discussione i positivi risultati conseguiti sui saldi oppure, cosa parimenti grave, di vedere ulteriormente crescere la pressione esercitata dal peso delle imposte e dei contributi sulle attività produttive e i suoi conseguenti avversi effetti in termini di ottima allocazione dei fattori di produzione.

#### 7.

Pur se, come notato, in modesto calo rispetto al prodotto nominale, nel 2007 la spesa corrente al netto degli interessi ha registrato un'accelerazione (+3,6 per cento contro +3,2 per cento nel 2006) che ha trovato prevalente impulso (+6,8 per cento contro +4 per cento nel 2006) nelle "altre uscite correnti" - un insieme di prestazioni che comprende primariamente contributi alla produzione e aiuti internazionali - e nelle prestazioni sociali in denaro (+5,2 per cento contro +4 per cento nel 2006), 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.

I consumi finali - aggregato che include le spese di personale, le spese per prestazioni sociali in natura, ovvero, fondamentalmente, per assistenza sanitaria convenzionata e, infine, i cosiddetti consumi intermedi di cui parte più importante sono gli acquisti di beni e servizi - hanno viceversa manifestato segni di rallentamento (+1,6 per cento contro +2,8 per cento nel 2006). In particolare, una dinamica assai meno vivace di quella registrata nel 2006 ha connotato il complesso dei redditi da lavoro dipendente, cresciuto soltanto dell'1,1 per cento a fronte del 4,1 per cento nel 2006. Al contenimento di questo importante aggregato, pari al 27,1 per cento dei pagamenti correnti al netto degli interessi e al 24,3 per cento della spesa primaria complessiva, hanno concorso da un lato fattori di fondo legati alla dinamica dell'occupazione nel settore pubblico, che secondo la più recente Ruef avrebbe registrato una riduzione rispetto al 2006 di circa mezzo punto percentuale, e dall'altro fattori di natura contabile come il rinvio del rinnovo di alcuni contratti collettivi di lavoro. Va da sé che lo slittamento di tali rinnovi rappresenta un fattore di pressione sulla spesa corrente dell'anno in corso. Sul fronte della gestione delle spese per il pubblico impiego, l'esperienza più recente non induce a modificare il severo giudizio espresso, più volte ed in più sedi, dalla Corte: si evidenzia in questo comparto uno scarto abbastanza sistematico tra gli obiettivi di contenimento e i risultati; tale divario mette in luce

difficoltà inerenti non tanto agli 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 soltanto parziale dell'obiettivo - quasi sempre ribadito - di riduzione del numero di occupati delle amministrazioni pubbliche.

Anche le prestazioni sociali in natura, hanno evidenziato un raffreddamento, con un tasso di crescita pari allo 0,9 per cento (+2,7 per cento nel 2006). Si tratta di una decelerazione particolarmente importante soprattutto se considerata tenendo conto del fatto che l'aggregato in questione ha registrato nel passato recente e meno recente tassi di incremento particolarmente considerevoli; nella seconda metà degli anni Novanta essi avevano sfiorato il 9 per cento e nella prima metà di questo decennio sono stati pari al 7,99 per cento. I progressi conseguiti sono essenzialmente riconducibili alle norme scaturite dal Patto per la salute, sottoscritto tra Governo e Regioni, e pur se promettenti richiedono una lettura assai attenta che consegna esiti in chiaro-scuro (vd oltre).

Se redditi da lavoro e prestazioni sociali in natura hanno registrato una sensibile decelerazione, di segno inverso è stato il movimento dei consumi intermedi che hanno messo a segno un leggero rimbalzo (+2,7 per cento nel 2007 contro il -1,2 per cento nel 2006). Si tratta di un tasso di incremento comunque limitato se si considera che nella prima metà di questo decennio il tasso di espansione di questa posta di bilancio è stato mediamente pari al 5,6 in termini nominali e al 3,1 per cento in termini reali.

## 8.

Come già accennato, nel 2007 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 e che assorbono ora il 17,3 per cento del reddito nazionale (+17 per cento nel 2006); l'accelerazione della crescita annua (+5,2 per cento contro +4 per cento), più che alla spesa per pensioni - che è lievitata del 4 per cento a riflesso di fattori consueti (indicizzazione ai prezzi; effetto rinnovo, cioè scarto positivo tra l'importo delle nuove pensioni e quello delle pensioni cessate; ricostituzioni, ecc.) e non avrebbe dunque registrato sussulti meritevoli di particolare considerazione<sup>9</sup> - va ascritta alle altre prestazioni sociali a favore delle famiglie ed in particolare alla lievitazione della spesa per il sostegno del reddito indotta dalle misure discrezionali varate con la legge finanziaria per il 2007. Si tratta, in particolare, di quelle che hanno disposto

---

<sup>9</sup> L'unico nuovo elemento di stimolo della spesa è riscontrabile negli aumenti delle pensioni più basse disposto con il DL 81/2007.

incrementi dell'assegno per il nucleo familiare complessivamente valutate in 1 miliardo di euro e di quelle relative all'erogazione del beneficio tributario a favore degli incapienti. Misura quest'ultima che sui conti del 2007 ha pesato solo in parte dal momento che è stato possibile erogarne soltanto una quota già a fine 2007 (riconosciuta in automatico dai datori di lavoro ai lavoratori dipendenti) mentre un'altra quota sarà erogata nel 2008 (quella spettante ai lavoratori autonomi e ai lavoratori dipendenti per i quali il datore di lavoro non ha potuto operare la liquidazione).

## 9.

I dati circa l'evoluzione della spesa pubblica primaria corrente nei diversi livelli di governo (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali ed Enti di previdenza) e quelli relativi in particolare ai redditi da lavoro e ai consumi intermedi – le altre due principali componenti, prestazioni sociali in natura e in denaro, essendo per definizione legate rispettivamente ad Amministrazioni locali ed Enti di previdenza – evidenziano differenziazioni di non poco momento. Per quanto riguarda i redditi da lavoro, la netta decelerazione registrata a livello di conto consolidato delle Pubbliche amministrazioni e prima richiamata (+1,1 per cento dal +4,1 per cento nel 2006) è stata interamente determinata dalle Amministrazioni locali dove proprio per il diverso *timing* dei rinnovi contrattuali, si è registrato un calo di questa componente dei consumi finali (-4,1 per cento) a rimbalzo della sostanziosa crescita avutasi nel 2006 (+6,9 per cento); il fenomeno opposto si è verificato nelle Amministrazioni centrali, dove, alla crescita molto contenuta del 2006 (+1,7 per cento) ha fatto seguito un incremento del 5,5 per cento nel 2007 (lo scarto è ancora maggiore se si considera il solo comparto Stato con +1,2 per cento nel 2006 e +5,9 per cento nel 2007). Per quanto attiene ai consumi intermedi il leggero rimbalzo osservato a livello di conto complessivo della PA è da ascrivere alle Amministrazioni locali dove la crescita è risultata pari al 3,9 per cento (+0,6 per cento nel 2006) mentre nelle Amministrazioni centrali dopo la contrazione del 2006, indotta dalle misure discrezionali varate, e pari al -6,2 per cento (-8 per cento nello Stato), la crescita è risultata pari all'1 per cento (è stata sostanzialmente nulla nello Stato).

**10.**

Nel 2007 il complesso delle spese in conto capitale si è ragguagliato in 68,5 miliardi, il 7,5 per cento in meno del 2006. Per valutare appropriatamente la dinamica di questa posta di bilancio, particolarmente importante per i suoi riflessi sullo *stock* di capitale della nostra economia e quindi sulla sua crescita, è tuttavia necessario considerare che essa è stata influenzata, tanto nel 2006 quanto nel 2007, da fattori straordinari. Nel 2006 le altre spese in conto capitale avevano dovuto registrare una serie di oneri straordinari tra cui, da un lato quello derivante dall'accollo da parte dello Stato di circa 13 miliardi di debiti del Gruppo Ferrovie dello Stato in relazione alla TAV e dall'altro, per un importo valutato in 16 miliardi netti, quelli derivanti dalla sentenza della Corte di giustizia europea in materia di IVA sulle auto aziendali. L'importo sopra menzionato era stato contabilizzato in via provvisoria sulla base di un principio di competenza economica, cioè considerando come momento di registrazione degli esborsi la data della sentenza e come ammontare quello derivante da una stima indiretta, ritenuta allora altamente attendibile, che tenesse conto del potenziale numero dei contribuenti interessati e del potenziale importo da rimborsare. In effetti, nel corso del 2007 sono emersi elementi conoscitivi (numero limitato delle istanze di rimborso, difficoltà di presentazione della documentazione necessaria a chiedere il rimborso, presenza di uso misto dell'auto e conseguente limitazione alla richiesta di rimborso) e sono state approvate norme di legge (introduzione del regime forfetario) che hanno messo in discussione, e in misura rilevante, le stime indirette; ciò ha suggerito all'Istat, di concerto con Eurostat, di cambiare il criterio di contabilizzazione e passare ad un metodo di imputazione diretto, nel senso che si è deciso di registrare il debito dello Stato nel momento in cui vengono esaminate le istanze di rimborso e si conoscono importi effettivi ed aventi diritto.

Il cambiamento del criterio di contabilizzazione ha portato a cancellare gli importi iscritti sul 2006, con conseguente riduzione, per pari ammontare, della spesa in conto capitale per quell'anno e a registrare sul 2007 i primi 847 milioni riferibili alle effettive istanze presentate in via telematica. In conto 2007, nelle altre spese in conto capitale, sono stati poi registrati rimborsi effettuati dall'erario alle imprese concessionarie della riscossione delle imposte (4,9 miliardi) conseguenti alla soppressione dell'obbligo di anticipazione disposto con il cosiddetto decreto "mille proroghe" (art. 36 DL 248/07).

Se si valutano al netto dei summenzionati movimenti contabili, le spese in conto capitale sono risultate pari a 62,7 miliardi nel 2007 e a 59,6 miliardi nel 2006<sup>10</sup>; pertanto, non in riduzione del 7,5 per cento come evidenziato dai dati effettivi, ma in aumento del 5,2 per cento. In rapporto al prodotto interno lordo esse risultano in crescita dal 4 al 4,1 per cento, mentre sono in calo dal 5 al 4,5 per cento se si fa riferimento ai dati non depurati.

#### 11.

Nell'ambito delle spese in conto capitale, gli investimenti fissi hanno superato di poco i 36 miliardi (34,8 nel 2006) con una crescita annua del 3,9 per cento (3,2 per cento nel 2006). L'incidenza sul prodotto interno lordo è rimasta stazionaria al 2,4 per cento. Non considerando i proventi da dismissioni immobiliari<sup>11</sup>, valutati in 1,4 miliardi (1,7 miliardi nel 2006 e 3,2 miliardi nel 2005), gli investimenti fissi lordi sarebbero risultati pari a 37,6 miliardi, in crescita di 1,1 miliardi rispetto al 2006 (+3,0 per cento contro il -1,1 per cento del 2006). Il dato di consuntivo sugli investimenti fissi lordi delle Pubbliche amministrazioni appare inferiore alle stime che erano state effettuate nel corso dell'anno e nella stessa Relazione previsionale e programmatica presentata nel mese di ottobre. Lo scarto tra il consuntivo e la previsione della Rpp ammonta ad oltre 6 miliardi; nell'opinione della Corte, si tratta di una indiretta evidenza del fatto che l'effettiva realizzazione dei progetti di investimento non ha tra i suoi prerequisiti soltanto la disponibilità delle risorse finanziarie, ma risente della possibilità di programmare le attività in un contesto di stabilità di norme, una stabilità di cui negli anni più recenti le Amministrazioni non si sono potute giovare.

Molto più dinamici degli investimenti fissi lordi diretti sono risultati, nel 2007, i contributi agli investimenti pubblici, cresciuti dell'11,1 per cento (+1,4 per cento nel 2006) e che rappresentano ora 11,6 per cento del prodotto interno lordo (1,5 per cento nel 2006).

Anche per la spesa d'investimento, le informazioni a livello di singoli comparti delle Pubbliche amministrazioni sono di interesse. I dati disponibili evidenziano una più che sensibile crescita nelle Amministrazioni centrali (+15,6 per cento a fronte del -1,4 per cento nel 2006 con un rimbalzo che va dal -8,5 al +26,1 per cento a livello di conto economico dello Stato) ed una

<sup>10</sup> Per il 2006, al netto, fondamentalmente, dei circa 13 miliardi di cancellazione crediti dello Stato verso il gruppo FS.

<sup>11</sup> Ai sensi dei criteri di contabilità nazionale (SEC'95) i proventi da dismissioni immobiliari vengono portati a riduzione degli investimenti pubblici per tener conto del fatto che l'incremento lordo dello stock di capitale, assicurato, per l'appunto, dalla nuova attività di accumulazione, è inferiore a quello degli investimenti dell'anno proprio a seguito della vendita di cespiti patrimoniali.

sostanziale stagnazione nelle Amministrazioni locali (+0,7 per cento dopo il +2,2 per cento del 2006) da ricondurre alla maggiore coerenza del Patto di stabilità interno.

Al netto delle poste straordinarie e depurate dagli effetti delle dismissioni immobiliari, le spese in conto capitale sono risultate pari a circa 64 miliardi, il 4,2 per cento del Pil (61 miliardi e 4,1 per cento del Pil nel 2006).

## 12.

Il deciso miglioramento dei saldi osservato nel 2007 ha trovato essenziale alimento nelle entrate, che con una crescita complessiva del 6,5 per cento annua (+7,6 per cento nel 2006) si sono collocate al 47,2 per cento del prodotto (+1,3 punti in più del 2006), un valore di solo mezzo punto inferiore al livello massimo toccato nel 1997 quando il Paese fu però chiamato ad uno sforzo eccezionale per l'ammissione all'Unione europea, sforzo che comprese anche l'introduzione di una specifica "tassa per l'Europa". L'elasticità "apparente" rispetto al prodotto nominale (rapporto tra i tassi di crescita nominali) è risultata pari a 1,7: valore inferiore rispetto al 2007 (2,1) ma sensibilmente superiore a quello registrato in media nella prima metà degli anni duemila e più in generale nel lungo periodo<sup>12</sup>. La pressione fiscale in senso proprio – ovvero la sommatoria delle imposte dirette e indirette, dei contributi sociali e delle imposte in conto capitale - è salita dal 42,1 al 43,3 per cento del Pil, valore anch'esso storicamente elevatissimo e di soli 4 decimi di punto inferiore al massimo registrato sempre nel 1997.

Per il secondo anno consecutivo il deciso aumento delle entrate non ha ricevuto praticamente alcun apporto da parte delle imposte in conto capitale, il cui valore si è mantenuto uguale a poche centinaia di milioni (300 contro i 225 del 2006) dopo che nella parte centrale della prima metà di questo decennio aveva registrato, a seguito di condoni e sanatorie, il valore record di 17,9 miliardi.

Se la crescita ha continuato a ricevere buona spinta dall'espansione dei tributi soprattutto diretti (+9,5 per cento contro il 12,4 per cento nel 2006 mentre quelli indiretti sono aumentati del 2,6

---

<sup>12</sup> Va rimarcato al riguardo che nel 2007, nei principali paesi dell'area euro, l'elasticità delle entrate di bilancio rispetto all'evoluzione del prodotto interno lordo nominale che aveva subito nel 2006 un rilevante salto ha assunto valore meno "anomali". Elaborazioni sui dati della Commissione europea mostrano come per quel che riguarda le imposte su "wealth and income" l'elasticità dell'Italia che era stata pari a 0,51 nella media 2000-05 e che era schizzata a 3,36 nel 2006 sarebbe stata pari a 1,84 nel 2007. Negli stessi intervalli temporali essa sarebbe passata rispettivamente da 0,69 a 2,04 e poi 0,82 in Francia; da 1,21 a 1,94 e poi a 1,34 in Spagna; da -0,24 a 2,86 e poi a 1,86 in Germania. Quando si considera il complesso delle entrate correnti il "rientro" dell'elasticità risulta parimenti riscontrato con la sola eccezione della Germania che è stata interessata, proprio nel 2007, da significative misure discrezionali sul fronte delle imposte indirette.

per cento contro l'8,6 per cento nel 2006), essa è stata sostenuta anche dai contributi sociali effettivi, che sono aumentati dell'8 per cento, un valore che non si riscontrava dalla metà degli anni Novanta. L'incidenza delle imposte dirette e indirette sul prodotto è cresciuta dal 29,3 al 29,9 per cento mentre quella del complesso dei contributi sociali, che rappresentano poco meno del 30 per cento delle entrate correnti totali, si è elevata al 13,4 per cento (12,8 per cento nel 2006). L'elasticità di questi ultimi rispetto al prodotto interno lordo, è risultata pari a 1,7, valore in linea con quello stimato nei quadri previsionali dello scorso autunno. La crescita piuttosto decisa dei contributi sociali non riflette soltanto il discreto andamento dell'occupazione ma anche fattori di natura contabile e misure discrezionali: in particolare, la contabilizzazione del Tfr che le imprese con più di 50 addetti hanno versato all'Inps in base al disposto della legge 296 del 2006 e l'aumento delle aliquote contributive disposto con la legge finanziaria per il 2007.

Nell'ambito delle imposte dirette ha continuato a crescere, più che il reddito nazionale monetario, l'imposta personale sui redditi (IRE, già Irpef), aumentata del 5,7 per cento; un incremento del 27,3 per cento ha poi contraddistinto l'Ires (già Irpeg). Sul fronte dell'imposizione indiretta, l'IVA si è incrementata con una elasticità poco più che unitaria rispetto al Pil, essendo aumentata del 4 per cento rispetto al 2006 (+3,8 per cento la crescita del Pil monetario); sono invece diminuite le accise (-1 per cento), anche a riflesso della riduzione dei consumi indotti dalla eccezionale risalita dei prezzi dei prodotti energetici.

### 13.

Il fabbisogno complessivo delle Pubbliche amministrazioni è risultato pari a 30,5 miliardi (54,4 miliardi nel 2006); a differenza del 2006, di discreto importo sono risultate le regolazioni debitorie pregresse (2,4 miliardi contro i 243 milioni nel 2006) ed i proventi da dismissioni mobiliari (3,5 miliardi contro i 38 milioni nel 2006); il fabbisogno netto si è pertanto ragguagliato a 36,5 miliardi, il 2,4 per cento del Pil (54,7 miliardi nel 2006, il 3,7 per cento del prodotto); lo scarto tra fabbisogno netto e indebitamento netto della PA è aumentato a 0,5 punti, mentre era sceso a 0,3 punti nel 2006 (da 0,9 punti nel 2005). La crescita nominale dello stock di debito pubblico, pari a 21,1 miliardi (64,1 miliardi nel 2006) riflette anche scarti di emissione per 4,1 miliardi (emissione di titoli sotto la pari con aumento del debito superiore al fabbisogno). La diminuzione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia ha contenuto l'aumento del debito per 13,2 miliardi mentre l'apprezzamento dell'euro ha ridotto il valore delle passività in valuta estera di 0,3 miliardi.

Come si è già accennato, si è invertita la tendenza del debito a crescere in rapporto al prodotto interno lordo (dal 106,5 al 104 per cento). 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 il calo registrato nel 2007, pari a 2,5 punti percentuali di Pil, è stato contrastato dal solo costo medio del debito, il quale ha contribuito alla variazione per 4,7 punti percentuali; hanno invece stimolato la discesa: la crescita del Pil reale (per 1,6 punti percentuali), l'inflazione (per 2,4 punti percentuali) e soprattutto il saldo primario (per 3,1 punti percentuali). Anche i fattori residuali, vale a dire le operazioni che hanno contribuito a far variare lo stock del debito senza effetti sull'indebitamento netto (partite finanziarie, variazione delle attività detenute dal Tesoro presso la Banca d'Italia, scarti di emissione, variazioni del cambio sul debito in valuta) hanno fornito nel 2007 un contributo alla discesa del rapporto debito/Pil misurabile in mezzo punto percentuale. Nel 2006, i circa 7 decimi di punto di incremento (dal 105,8 al 106,5 per cento) del rapporto debito/Pil erano stati determinati per 4,8 punti dall'onere medio sul debito e per 1 punto dai fattori residuali, mentre avevano esercitato una pressione al ribasso per 1,8 punti l'inflazione, per 1,3 punti l'avanzo primario e per 1,9 punti l'andamento dell'attività economica.

### **La legge finanziaria per il 2008**

#### **14.**

Nel Documento di programmazione economico finanziaria del luglio scorso il quadro tendenziale per il 2008 presentava un disavanzo in linea con quello programmatico. Non si profilava, pertanto, alcuna necessità di correzione da apportare con la manovra in autunno. Lo scostamento per il 2008 tra legislazione vigente e politiche invariate rilevava, tuttavia, l'esigenza del reperimento di risorse aggiuntive, stimate fino a 21 miliardi, per la copertura di spese di natura eterogenea, tripartite in impegni sottoscritti, "prassi consolidate" e nuove iniziative; copertura da circoscrivere tassativamente entro corrispettive riduzioni di spese.

Con la manovra di finanza pubblica predisposta ad ottobre, il governo, in presenza di un ulteriore miglioramento dei conti pubblici riferibile al maggior gettito tributario (ritenuto in larga misura permanente), ha confermato la scelta di non rivedere l'obiettivo di disavanzo per il 2008. Ha così predisposto una manovra con effetti netti espansivi, tale da mantenere fermo l'obiettivo di saldo indicato nel Dpef.

La revisione delle stime relative alle entrate del 2007 ha, quindi, portato al decreto legge 159/07, presentato contestualmente alla Nota di aggiornamento e alla manovra finanziaria per il

2008. Con esso si è disposto l'anticipo di interventi, prevalentemente di spesa, per alcuni dei quali il Dpef prevedeva il finanziamento a valere sull'esercizio 2008.

Il provvedimento ha riguardato per 1,9 miliardi la corresponsione di assegni a contribuenti a basso reddito, per poco meno di 2 miliardi maggiori spese correnti (in particolare derivanti dagli oneri per rinnovi contrattuali nel pubblico impiego relativi al biennio 2006-2007 e ad impegni internazionali a favore di Paesi in via di sviluppo) e, infine, per circa 3,8 miliardi spese in conto capitale. Le maggiori spese finanziate con l'extra gettito 2007 solo in parte hanno coinciso con gli impegni sottoscritti e le "prassi consolidate" elencate dal Dpef, corrispondendo anche ad esigenze di finanziamento di altra natura. Consistente è risultata infatti la riduzione, rispetto al Dpef, dei finanziamenti ipotizzati per Ferrovie e Anas (rispettivamente da 4 a poco più di un miliardo e da un miliardo a 215 milioni), con una implicita scelta di rinvio dei piani di investimento delle due società.

#### 15.

Nella versione iniziale, la manovra per il 2008 risultava pari a circa 12,5 miliardi, destinati per un terzo a riduzioni di entrate (essenzialmente per sgravi in materia di Ici e affitti), per poco meno della metà a maggiori spese correnti (integrazioni per rinnovi contrattuali, protocollo welfare e altri interventi) e, per il resto, a maggiori spese in conto capitale. La copertura non era confinata, come stabilito dal Dpef, alla riduzione di spese ma invece impiegava, in primo luogo, il previsto maggior gettito tendenziale (oltre 6 miliardi), mentre il contenimento delle spese riguardava per soli 1,7 miliardi le spese correnti e per 3 miliardi le spese in conto capitale.

Le maggiori spese correnti (6,2 miliardi nel 2008) erano destinate in larga misura al finanziamento della conclusione dei rinnovi contrattuali del personale delle amministrazioni pubbliche nonché alla copertura degli oneri connessi al protocollo sul welfare sottoscritto nell'estate 2007. Al primo obiettivo sarebbe stato destinato il 35 per cento delle maggiori risorse correnti, il 20 per cento all'accordo previdenziale. Misura quest'ultima destinata ad assorbire negli anni successivi importi più consistenti, 2,7 miliardi nel 2010 pari al 44,4 per cento degli oneri correnti previsti per tale anno.

Le maggiori spese in conto capitale (2,4 miliardi nel 2008 che si riducevano tuttavia a 1,7 nel 2010) erano destinate prevalentemente (1,1 miliardi) al rifinanziamento di interventi a carattere pluriennale di cui era prevista la copertura in legge finanziaria (tabella C). Oltre alle misure per il trasporto pubblico locale (350 milioni in termini di indebitamento), il rischio idrogeologico (250 milioni) e i crediti di imposta per investimenti in ricerca (117 milioni), i restanti interventi risultavano legati a situazioni particolari (giochi del mediterraneo 100 milioni) o di rilievo solo

negli anni successivi del triennio (legge obiettivo con 400 milioni nel 2010 contro i 50 del 2008).

Venivano, altresì, previste misure di riduzione della pressione fiscale per oltre 3,9 miliardi: di questi 2,8 miliardi riguardavano sgravi a favore delle famiglie, prevalentemente riconducibili alla tassazione ICI, ed 1 miliardo per le imprese e il lavoro autonomo.

Tavola 3

## La finanziaria per il 2008

(in milioni)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>MINORI SPESE CORRENTI</b>	<b>1.737,4</b>	<b>2.016,0</b>	<b>2.483,6</b>	<b>3.375,3</b>	<b>3.743,4</b>	<b>4.082,0</b>
<b>RAZIONALIZZAZIONE PA</b>	<b>1.257,6</b>	<b>1.536,2</b>	<b>1.931,8</b>	<b>1.245,1</b>	<b>1.525,2</b>	<b>1.920,4</b>
di cui						
Pubblico impiego	102,5	126,1	185,5	45,5	114,1	173,5
Spese delle Amministrazioni pubbliche	1.115,8	1.371,3	1.707,5	1.160,8	1.371,3	1.707,5
Riqualificazione spesa	39,3	38,8	38,8	38,8	39,8	39,4
<b>ENTI TERRITORIALI</b>	<b>156,8</b>	<b>156,8</b>	<b>228,8</b>	<b>1.954,6</b>	<b>2.058,0</b>	<b>2.035,0</b>
di cui						
Trasporto pubblico locale				1.578,2	1.588,2	1.493,2
<b>PREVIDENZA</b>				<b>35,0</b>	<b>50,0</b>	<b>30,0</b>
<b>ALTRI INTERVENTI</b>	<b>323,0</b>	<b>323,0</b>	<b>323,0</b>	<b>140,6</b>	<b>110,2</b>	<b>96,6</b>
<b>MINORI SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>2.994,4</b>	<b>3.443,4</b>	<b>3.180,4</b>	<b>4.439,5</b>	<b>4.749,6</b>	<b>4.055,8</b>
<b>RAZIONALIZZAZIONE PA</b>	<b>2.994,4</b>	<b>3.443,4</b>	<b>3.180,4</b>	<b>4.439,5</b>	<b>4.749,6</b>	<b>4.055,8</b>
Spese delle Amministrazioni pubbliche	850,0	885,0	915,0	1.100,0	935,0	965,0
Riqualificazione spesa	2.044,4	1.858,4	1.565,4	2.018,5	1.834,5	1.659,5
Altri interventi	100,0	700,0	700,0	1.321,0	1.980,1	1.431,3
<b>TOTALE MINORI SPESE</b>	<b>4.731,8</b>	<b>5.459,4</b>	<b>5.664,0</b>	<b>7.814,8</b>	<b>8.493,0</b>	<b>8.137,8</b>
<b>MAGGIORI SPESE CORRENTI</b>	<b>6.231,2</b>	<b>4.691,5</b>	<b>6.302,4</b>	<b>8.970,0</b>	<b>6.732,3</b>	<b>8.268,0</b>
<b>RAZIONALIZZAZIONE PA</b>	<b>2.957,6</b>	<b>1.465,7</b>	<b>1.288,5</b>	<b>3.399,0</b>	<b>1.864,8</b>	<b>1.728,7</b>
Pubblico impiego	2.197,6	1.088,2	1.131,0	2.304,4	1.169,3	1.229,8
Spese delle Amministrazioni pubbliche	760,0	377,5	157,5	1.094,6	695,5	498,9
Enti territoriali	280,0	210,0	0,0	380,0	210,0	0,0
Altro	480,0	167,5	157,5	714,6	485,5	498,9
<b>PREVIDENZA</b>	<b>1.291,5</b>	<b>1.241,5</b>	<b>2.762,5</b>	<b>1.148,5</b>	<b>1.484,5</b>	<b>2.946,8</b>
<b>SANITA'</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>	<b>835,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>
<b>ALTRI INTERVENTI</b>	<b>598,4</b>	<b>320,6</b>	<b>277,7</b>	<b>2.861,5</b>	<b>2.831,5</b>	<b>2.431,6</b>
<b>Enti territoriali</b>	<b>149,0</b>	<b>146,8</b>	<b>144,6</b>	<b>1.895,2</b>	<b>1.888,0</b>	<b>1.885,8</b>
TPL (compartecipazione accisa sul gasolio)				1.748,2	1.748,2	1.748,2
Altro	449,4	173,8	133,1	966,3	943,5	545,8
<b>ECCEDENZE DI SPESA</b>	<b>200,0</b>	<b>200,0</b>	<b>200,0</b>	<b>200,0</b>	<b>200,0</b>	<b>200,0</b>
<b>TABELLE FINANZIARIA</b>	<b>1.183,0</b>	<b>1.463,0</b>	<b>1.773,0</b>	<b>526,0</b>	<b>350,5</b>	<b>959,9</b>

Segue tavola 3

(in milioni)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>MAGGIORI SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>2.384,0</b>	<b>1.561,8</b>	<b>1.715,5</b>	<b>2.578,8</b>	<b>2.408,0</b>	<b>2.684,0</b>
<b>SVILUPPO</b>	<b>491,0</b>	<b>407,0</b>	<b>552,0</b>	<b>321,5</b>	<b>698,0</b>	<b>951,0</b>
<b>ENTI TERRITORIALI</b>	<b>10,0</b>	<b>15,0</b>	<b>20,0</b>	<b>139,9</b>	<b>129,8</b>	<b>129,7</b>
<b>ALTRO</b>	<b>616,0</b>	<b>535,0</b>	<b>307,0</b>	<b>648,3</b>	<b>819,0</b>	<b>586,0</b>
<b>CREDITI DI IMPOSTA</b>	<b>117,0</b>	<b>149,8</b>	<b>156,5</b>	<b>346,3</b>	<b>367,4</b>	<b>371,5</b>
<b>TABELLE FINANZIARIA</b>	<b>1.150,0</b>	<b>455,0</b>	<b>680,0</b>	<b>1.122,8</b>	<b>393,8</b>	<b>645,8</b>
<b>AUMENTO DELLE SPESE NETTE</b>	<b>3.917</b>	<b>798</b>	<b>2.359</b>	<b>3.734</b>	<b>647</b>	<b>2.814</b>
<b>MINORI ENTRATE</b>	<b>3.901,4</b>	<b>3.338,1</b>	<b>3.247,7</b>	<b>4.528,9</b>	<b>5.231,9</b>	<b>4.645,1</b>
di cui						
Famiglie	2.855,9	2.442,0	2.673,6	3.286,8	3.121,8	3.298,0
Imprese e lavoro autonomo	1.045,5	896,1	574,1	1.236,0	2.082,9	1.312,7
Altri interventi				6,1	27,2	34,4
<b>MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>1.295,6</b>	<b>-758,9</b>	<b>221,5</b>	<b>2.216,4</b>	<b>1.514,0</b>	<b>2.497,0</b>
Imprese e lavoro autonomo	1.050,9	-1.003,6	-23,2	1.509,2	391,7	1.070,6
Contrasto all'evasione	0,0	0,0	0,0	104,4	372,2	678,6
Altri interventi	244,7	244,7	244,7	602,8	750,1	747,8
<b>RIDUZIONE ENTRATE NETTE</b>	<b>-2.605,8</b>	<b>-4.097,0</b>	<b>-3.026,2</b>	<b>-2.312,5</b>	<b>-3.717,9</b>	<b>-2.148,1</b>
<b>AUMENTO INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>6.522,4</b>	<b>4.895,2</b>	<b>5.385,4</b>	<b>6.046,5</b>	<b>4.365,2</b>	<b>4.962,4</b>
<b>MANOVRA</b>	<b>12.516,6</b>	<b>9.591,4</b>	<b>11.265,6</b>	<b>16.077,7</b>	<b>14.372,2</b>	<b>15.597,2</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati della Legge finanziaria 2008

## 16.

L'impianto definitivo della manovra risulta in parte variato, sia nella dimensione complessiva che nella composizione. La manovra lorda cresce da 12,5 ad oltre 16 miliardi. Di questo incremento, 1,6 miliardi sono dovuti ad una modifica delle modalità di finanziamento del trasporto pubblico locale (da trasferimento dal bilancio dello Stato a compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio), che comporta di fatto riduzioni ed aumenti di spesa di pari ammontare. Per la restante parte, invece, l'aumento è riconducibile a nuove prenotazioni di spesa inserite durante il dibattito parlamentare, per un importo netto di oltre 1,3 miliardi nel 2008, di cui 1,1 miliardi di natura correnti. Ad esso si è fatto fronte con un taglio di spesa, prevalentemente a valere su poste di conto capitale, e con un incremento del prelievo.

Il confronto tra la versione originaria e quella definitiva della manovra, al netto dell'importo relativo ai trasferimenti per il Tpl di cui si è disposto la trasformazione in compartecipazione al gettito dell'accisa sul gasolio (1.578 milioni di euro nel 2008), evidenzia:

- un aumento delle risorse destinate al finanziamento di nuove assunzioni. Ferma restando la dimensione delle misure per il rinnovo dei contratti, sono quasi triplicati, pur rimanendo su livelli limitati, gli oneri previsti per assunzioni nella PA (da 41 a 113 milioni);
- le somme destinate alle amministrazioni locali sono cresciute sia attraverso la definizione di trasferimenti alle realtà comunali minori (100 milioni), sia con l'incremento delle risorse destinate al settore del trasporto pubblico locale. Si è proceduto, infatti, ad una rivalutazione delle somme riconosciute per il passaggio alle amministrazioni locali delle competenze nel settore in base alla legge Bassanini. Si tratta di un primo caso di un adeguamento delle somme riconosciute per tale finalità, finora rimaste congelate sui livelli accertati a fine degli anni novanta. Va, peraltro, osservato che nella versione definitiva della manovra risultano notevolmente ridotti gli importi relativi al fondo per lo sviluppo sempre del trasporto pubblico locale di parte capitale. I 350 milioni inizialmente previsti per il 2008 si riducono a 30, a fronte di una rimodulazione degli interventi sugli anni successivi;
- la proroga, anche per il 2008, del blocco dei *ticket* sulle prestazioni specialistiche disposto con la finanziaria del 2007, ha comportato un onere aggiuntivo di 834 milioni;
- nuovi interventi diversi per ulteriori 517 milioni di euro nel 2008 e 770 milioni nel 2009. Si tratta di interventi prevalentemente di importo contenuto. Fanno eccezione le misure per i talassemici (180 milioni per ciascun anno del triennio), gli assegni per i dottorati di ricerca (40 milioni annui) e gli interventi per i servizi ferroviari (104 milioni solo nel 2008);
- la spesa in conto capitale conosce solo marginali aumenti. Ridotti gli importi previsti per il fondo per il trasporto pubblico locale, sono aumentate le somme destinate ad alcuni enti territoriali, mentre è quasi triplicato l'importo a copertura di meccanismi di sostegno basati sul credito d'imposta: si tratta di incentivi all'occupazione nelle ex aree obiettivo 1 (200 milioni), e di crediti di imposta per alcuni fattispecie minori;
- le maggiori riduzioni di imposta (poco più di 600 milioni nel 2008, 800 nel 2009 e a 1.100 circa nel 2010) riguardano nel caso della famiglia l'inserimento di detrazioni per nuclei con più di quattro figli (119 milioni nel 2008 che crescono a 153 nel 2010), detrazioni temporanee per particolari acquisti (51,6 milioni nel 2008) e riduzioni del carico fiscale sul Tfr. Per le imprese invece, al di là di un trattamento più favorevole del prelievo indiretto su auto e telefoni per cooperative consortili (168 milioni nel 2008), il beneficio maggiore si concretizza nell'esercizio 2009 con la andata a regime delle misure più favorevoli in materia di ammortamenti dei beni acquisiti nel corrente esercizio (248 milioni) e per la deducibilità forfettaria di Irap e interessi passivi (rispettivamente 394 e 371 milioni).

Tavola 4 a

**La manovra 2008**  
(effetti al netto del trasporto pubblico locale)

(in milioni)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>MINORI SPESE CORRENTI</b>	<b>1.737</b>	<b>2.016</b>	<b>2.484</b>	<b>1.797</b>	<b>2.155</b>	<b>2.589</b>
Pubblico impiego	103	126	186	46	114	174
Spese delle Amministrazioni pubbliche	1.116	1.371	1.708	1.161	1.371	1.708
Enti territoriali	157	157	229	376	470	542
al netto del Trasporto pubblico locale						
PREVIDENZA				35	50	30
<b>ALTRI INTERVENTI</b>	<b>362</b>	<b>362</b>	<b>362</b>	<b>179</b>	<b>150</b>	<b>136</b>
<b>MINORI SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>2.994</b>	<b>3.443</b>	<b>3.180</b>	<b>4.440</b>	<b>4.750</b>	<b>4.056</b>
Spese delle Amministrazioni pubbliche	850	885	915	1.100	935	965
Riqualificazione spesa	2.044	1.858	1.565	2.019	1.835	1.660
Altri interventi	100	700	700	1.321	1.980	1.431
<b>TOTALE MINORI SPESE</b>	<b>4.732</b>	<b>5.459</b>	<b>5.664</b>	<b>6.237</b>	<b>6.905</b>	<b>6.645</b>
<b>MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>1.296</b>	<b>-759</b>	<b>222</b>	<b>2.216</b>	<b>1.514</b>	<b>2.497</b>
Imprese e lavoro autonomo	1.051	-1.004	-23	1.509	392	1.071
Contrasto all'evasione	0	0	0	104	372	679
Altri interventi	245	245	245	603	750	748
<b>AUMENTO INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>6.489</b>	<b>4.891</b>	<b>5.380</b>	<b>6.047</b>	<b>4.365</b>	<b>4.962</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati della Legge finanziaria 2008

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>MAGGIORI SPESE CORRENTI</b>	<b>6.231</b>	<b>4.692</b>	<b>6.302</b>	<b>7.392</b>	<b>5.144</b>	<b>6.775</b>
Pubblico impiego	2.198	1.088	1.131	2.304	1.169	1.230
Altri interventi di razionalizzazione	480	168	158	715	486	499
Enti territoriali	429	357	145	697	510	393
al netto del Trasporto pubblico locale						
PREVIDENZA	1.292	1.242	2.763	1.149	1.485	2.947
SANITA'	1	1	1	835	1	1
Altro	449	174	133	966	944	546
ECCEDENZE DI SPESA	200	200	200	200	200	200
TABELLE FINANZIARIA	1.183	1.463	1.773	526	350	960
<b>MAGGIORI SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>2.384</b>	<b>1.562</b>	<b>1.716</b>	<b>2.579</b>	<b>2.408</b>	<b>2.684</b>
SVILUPPO	491	407	552	322	698	951
ENTI TERRITORIALI	10	15	20	140	130	130
ALTRO	616	535	307	648	819	586
CREDITI DI IMPOSTA	117	150	157	346	367	372
TABELLE FINANZIARIA	1.150	455	680	1.123	394	646
<b>TOTALE MAGGIORI SPESE</b>	<b>8.615</b>	<b>6.253</b>	<b>8.018</b>	<b>9.971</b>	<b>7.552</b>	<b>9.459</b>
<b>MINORI ENTRATE</b>	<b>3.901</b>	<b>3.338</b>	<b>3.248</b>	<b>4.529</b>	<b>5.232</b>	<b>4.645</b>
Famiglie	2.856	2.442	2.674	3.287	3.122	3.298
Imprese e lavoro autonomo	1.045	896	574	1.236	2.083	1.313
Altri interventi				6	27	34

Tavola 4 b  
(valori percentuali)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>MINORI SPESE CORRENTI</b>	<b>13,9</b>	<b>21,0</b>	<b>22,0</b>	<b>12,4</b>	<b>16,9</b>	<b>18,4</b>
Pubblico impiego	0,8	1,3	1,6	0,3	0,9	1,2
Spese delle Amministrazioni pubbliche	8,9	14,3	15,2	8,0	10,7	12,1
Enti territoriali	1,3	1,6	2,0	2,6	3,7	3,8
al netto del Trasporto pubblico locale						
PREVIDENZA				0,2	0,4	0,2
<b>ALTRI INTERVENTI</b>	<b>2,9</b>	<b>3,8</b>	<b>3,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,0</b>
<b>MINORI SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>23,9</b>	<b>35,9</b>	<b>28,2</b>	<b>30,6</b>	<b>37,2</b>	<b>28,8</b>
Spese delle Amministrazioni pubbliche	6,8	9,2	8,1	7,6	7,3	6,8
Riqualficazione spesa	16,3	19,4	13,9	13,9	14,3	11,8
Altri interventi	0,8	7,3	6,2	9,1	15,5	10,1
<b>TOTALE MINORI SPESE</b>	<b>37,8</b>	<b>56,9</b>	<b>50,3</b>	<b>43,0</b>	<b>54,0</b>	<b>47,1</b>
<b>MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>10,4</b>	<b>-7,9</b>	<b>2,0</b>	<b>15,3</b>	<b>11,8</b>	<b>17,7</b>
Imprese e lavoro autonomo	8,4	-10,5	-0,2	10,4	3,1	7,6
Contrasto all'evasione	0,0	0,0	0,0	0,7	2,9	4,8
Altri interventi	2,0	2,6	2,2	4,2	5,9	5,3
<b>AUMENTO INDEBITAMENTO NETTO</b>	<b>51,8</b>	<b>51,0</b>	<b>47,8</b>	<b>41,7</b>	<b>34,1</b>	<b>35,2</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati della Legge finanziaria 2008

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>MAGGIORI SPESE CORRENTI</b>	<b>49,8</b>	<b>48,9</b>	<b>55,9</b>	<b>51,0</b>	<b>40,2</b>	<b>48,0</b>
Pubblico impiego	17,6	11,3	10,0	15,9	9,1	8,7
Altri interventi di razionalizzazione	3,8	1,7	1,4	4,9	3,8	3,5
Enti territoriali	3,4	3,7	1,3	4,8	4,0	2,8
al netto del Trasporto pubblico locale						
PREVIDENZA	10,3	12,9	24,5	7,9	11,6	20,9
SANITA'	0,0	0,0	0,0	5,8	0,0	0,0
Altro	3,6	1,8	1,2	6,7	7,4	3,9
ECCEденZE DI SPESA	1,6	2,1	1,8	1,4	1,6	1,4
TABELLE FINANZIARIA	9,5	15,3	15,7	3,6	2,7	6,8
<b>MAGGIORI SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>19,0</b>	<b>16,3</b>	<b>15,2</b>	<b>17,8</b>	<b>18,8</b>	<b>19,0</b>
SVILUPPO	3,9	4,2	4,9	2,2	5,5	6,7
ENTI TERRITORIALI	0,1	0,2	0,2	1,0	1,0	0,9
ALTRO	4,9	5,6	2,7	4,5	6,4	4,2
CREDITI DI IMPOSTA	0,9	1,6	1,4	2,4	2,9	2,6
TABELLE FINANZIARIA	9,2	4,7	6,0	7,7	3,1	4,6
<b>TOTALE MAGGIORI SPESE</b>	<b>68,8</b>	<b>65,2</b>	<b>71,2</b>	<b>68,8</b>	<b>59,1</b>	<b>67,1</b>
<b>MINORI ENTRATE</b>	<b>31,2</b>	<b>34,8</b>	<b>28,8</b>	<b>31,2</b>	<b>40,9</b>	<b>32,9</b>
Famiglie	22,8	25,5	23,7	22,7	24,4	23,4
Imprese e lavoro autonomo	8,4	9,3	5,1	8,5	16,3	9,3
Altri interventi					0,2	0,2

**17.**

Nella versione definitiva della manovra il peggioramento dell'indebitamento netto (6,1 miliardi) risulta inferiore al dato iniziale. Si conferma, invece, il contributo previsto dalle riduzioni di spesa corrente (1,7 miliardi) mentre cresce in misura significativa la dimensione dei tagli alla spesa in conto capitale (dagli iniziali 2,9 a oltre 4,4 miliardi) e il contributo atteso da aumenti di entrate (da 1,3 a 2,2 miliardi nel 2008; da circa 200 milioni a 2,5 miliardi a fine periodo).

Durante l'esame parlamentare sono state inserite misure volte a incidere sui cosiddetti "costi della politica" nelle amministrazioni locali. Norme da cui è stato previsto un effetto positivo sul saldo corrente di oltre 310 milioni. Tale aumento è stato compensato dalla riduzione degli effetti attesi (almeno nel 2008) da altre misure di razionalizzazione della spesa delle amministrazioni territoriali, dal contenimento dei costi per il personale e da altri interventi minori. Il contributo alla manovra delle misure di contenimento della spesa corrente si riduce pertanto dal 14 al 12,4 per cento nel 2008 e dal 22 al 18,4 per cento nel 2010.

Dal lato della spesa in conto capitale l'aumento di circa 1,5 miliardi deriva invece dalla revisione di alcuni sistemi di sostegno all'economia che prevedono l'utilizzo dei crediti di imposta e la riduzione dei fondi destinati al FAS. Il peso di questi tagli sul totale della copertura aumenta dal 24 al 30 per cento nel 2008, per crescere ancora nell'anno successivo (al 37 per cento).

In aumento dal lato delle entrate le somme relative all'IVA (limiti di compensazione IVA intra gruppo 450 milioni nel solo 2008, IVA comunitaria circa 260 milioni nel 2008 che crescono a circa 390 nel 2010), all'Ire (da operazioni di conguaglio 120 milioni nel 2008), all'accisa sui tabacchi e dalle misure di contrasto all'evasione (104 milioni nel 2008 che crescono a circa 680 nel 2010).

Tavola 5

## La manovra per il 2008 – Gli effetti netti su spese, entrate e indebitamento netto

(in milioni)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>SALDO SPESE CORRENTI</b>	<b>4.494</b>	<b>2.676</b>	<b>3.819</b>	<b>5.595</b>	<b>2.989</b>	<b>4.186</b>
Pubblico impiego	2.095	962	945	2.259	1.055	1.056
Altri interventi di razionalizzazione	-636	-1.204	-1.550	-446	-886	-1.209
Enti territoriali	272	200	-84	321	40	-149
TPL (compartecipazione accisa sul gasolio)	0	0	0	170	160	255
PREVIDENZA	1.292	1.242	2.763	1.114	1.435	2.917
SANITA'	1	1	1	835	1	1
Altro	87	-188	-229	787	794	410
ECCEDENZE DI SPESA	200	200	200	200	200	200
TABELLE FINANZIARIA	1.183	1.463	1.773	526	350	960
<b>SALDO SPESE IN CONTO CAPITALE</b>	<b>-610</b>	<b>-1.882</b>	<b>-1.465</b>	<b>-1.861</b>	<b>-2.342</b>	<b>-1.372</b>
<b>SALDO SPESE</b>	<b>3.883</b>	<b>794</b>	<b>2.354</b>	<b>3.734</b>	<b>647</b>	<b>2.814</b>
<b>SALDO ENTRATE</b>	<b>2.606</b>	<b>4.097</b>	<b>3.026</b>	<b>2.312</b>	<b>3.718</b>	<b>2.148</b>
Famiglie	2.856	2.442	2.674	3.287	3.122	3.298
Imprese e lavoro autonomo	-5	1.900	597	-273	1.691	242
Altri interventi	-245	-245	-245	-701	-1.095	-1.392
<b>VARIAZIONE INDEBITAMENTO</b>	<b>-6.489</b>	<b>-4.891</b>	<b>-5.380</b>	<b>-6.047</b>	<b>-4.365</b>	<b>-4.962</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati della Legge finanziaria 2008

## 18.

In sintesi due aspetti rilevano ai fini di una valutazione complessiva della manovra:

- il contributo netto fornito alla dinamica delle spese correnti e in conto capitale e all'attenuazione della pressione fiscale;
- il livello di concentrazione delle misure di correzione della spesa, indicatore indiretto del grado di rischiosità della copertura della manovra.

Guardando alla manovra netta, va rilevato che nella versione definitiva:

- si accentua la preminenza delle misure espansive di natura corrente. Ad esse vanno oltre 5,6 miliardi netti nel 2008 che flettono a poco meno di 3 nel 2009 per risalire nell'anno successivo a 4,2 miliardi;
- si riduce il contributo netto delle misure di razionalizzazione: dagli originali 630 milioni a poco più di 400 che crescono a 1,2 miliardi solo nel 2010 (1,5 nella manovra iniziale);

Tavola 6a

## Le misure di contenimento delle spese

(in milioni)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>MINORI SPESE CORRENTI</b>	<b>1.737,4</b>	<b>2.016,0</b>	<b>2.483,6</b>	<b>1.797,1</b>	<b>2.155,2</b>	<b>2.588,8</b>
<b>RAZIONALIZZAZIONE PA</b>	<b>1.257,6</b>	<b>1.536,2</b>	<b>1.931,8</b>	<b>1.245,1</b>	<b>1.525,2</b>	<b>1.920,4</b>
di cui						
Pubblico impiego	102,5	126,1	185,5	45,5	114,1	173,5
Spese delle Amministrazioni pubbliche	1.115,8	1.371,3	1.707,5	1.160,8	1.371,3	1.707,5
Rideterminazione acquisto beni e servizi (consumi intermedi)	500,0	700,0	900,0	545,0	700,0	900,0
Posta elettronica certificata e VOIP	25,0	140,0	286,0	25,0	140,0	286,0
Spese giustizia militare	0,8	1,3	1,5	0,8	1,3	1,5
Risparmi per nuova disciplina riassegnazioni entrate	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0
Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria - enti pubblici	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria - Stato	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Costo degli immobili in uso alle Amministrazioni statali	140,0	80,0	70,0	140,0	80,0	70,0
Riqualificazione spesa	39,3	38,8	38,8	38,8	39,8	39,4
<b>ENTI TERRITORIALI</b>	<b>156,8</b>	<b>156,8</b>	<b>228,8</b>	<b>376,4</b>	<b>469,8</b>	<b>541,8</b>
<b>TPL</b>				<b>1.578,2</b>	<b>1.588,2</b>	<b>1.493,2</b>
Patto di stabilità interno	90,0	90,0	162,0	30,0	90,0	162,0
Riduzione fondo ordinario per EE.LL.	66,8	66,8	66,8	33,4	66,8	66,8
Riduzione fondo ordinario enti locali				313,0	313,0	313,0
<b>PREVIDENZA</b>				<b>35,0</b>	<b>50,0</b>	<b>30,0</b>
<b>ALTRI INTERVENTI</b>	<b>323,0</b>	<b>323,0</b>	<b>323,0</b>	<b>140,6</b>	<b>110,2</b>	<b>96,6</b>
<b>MINORI SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>2.994,4</b>	<b>3.443,4</b>	<b>3.180,4</b>	<b>4.439,5</b>	<b>4.749,6</b>	<b>4.055,8</b>
<b>RAZIONALIZZAZIONE PA</b>	<b>2.994,4</b>	<b>3.443,4</b>	<b>3.180,4</b>	<b>4.439,5</b>	<b>4.749,6</b>	<b>4.055,8</b>
Spese delle Amministrazioni pubbliche	850,0	885,0	915,0	1.100,0	935,0	965,0
Investimenti enti di previdenza	400,0	420,0	440,0	400,0	420,0	440,0
Razionalizzazione spese di manutenzione straordinaria - enti pubblici	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0	150,0
Razionalizzazione spese di manutenzione straordinaria - Stato	300,0	315,0	325,0	550,0	365,0	375,0
Riqualificazione spesa	2.044,4	1.858,4	1.565,4	2.018,5	1.834,5	1.659,5
Autotrasporto	56,4	56,4	56,4	56,4	56,4	56,4
Autotrasporto - azzeramento residui	113,1	113,1	113,1	113,1	113,1	113,1
Modifica termini perenzione residui	1.530,0	1.340,0	1.310,0	1.530,0	1.340,0	1.310,0
Difesa del suolo	265,0	265,0	0,0	265,0	265,0	0,0
Altri interventi di riqualificazione	79,9	83,9	85,9	54,0	60,0	180,0
Altri interventi	100,0	700,0	700,0	1.321,0	1.980,1	1.431,3
Crediti di imposta	100,0	700,0	700,0	853,0	1.183,0	703,0
FAS				468,0	797,1	728,3

Fonte: elaborazione Cdc su dati della Legge finanziaria 2008

Tavola 6b

(valori percentuali)

INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>MINORI SPESE CORRENTI</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>RAZIONALIZZAZIONE PA</b>	<b>72,4</b>	<b>76,2</b>	<b>77,8</b>	<b>69,3</b>	<b>70,8</b>	<b>74,2</b>
di cui						
<b>Pubblico impiego</b>	<b>5,9</b>	<b>6,3</b>	<b>7,5</b>	<b>2,5</b>	<b>5,3</b>	<b>6,7</b>
<b>Spese delle Amministrazioni pubbliche</b>	<b>64,2</b>	<b>68,0</b>	<b>68,8</b>	<b>64,6</b>	<b>63,6</b>	<b>66,0</b>
Rideterminazione acquisto beni e servizi (consumi intermedi)	28,8	34,7	36,2	30,3	32,5	34,8
Posta elettronica certificata e VOIP	1,4	6,9	11,5	1,4	6,5	11,0
Spese giustizia militare	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Risparmi per nuova disciplina riassegnazioni entrate	17,3	14,9	12,1	16,7	13,9	11,6
Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria - enti pubblici	2,9	2,5	2,0	2,8	2,3	1,9
Razionalizzazione spese di manutenzione ordinaria - Stato	5,8	5,0	4,0	5,6	4,6	3,9
Costo degli immobili in uso alle Amministrazioni statali	8,1	4,0	2,8	7,8	3,7	2,7
<b>Riqualificazione spesa</b>	<b>2,3</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>2,2</b>	<b>1,8</b>	<b>1,5</b>
<b>ENTI TERRITORIALI</b>	<b>9,0</b>	<b>7,8</b>	<b>9,2</b>	<b>20,9</b>	<b>21,8</b>	<b>20,9</b>
<b>TPL</b>						
Patto di stabilità interno	5,2	4,5	6,5	1,7	4,2	6,3
Riduzione fondo ordinario per EE.LL.	3,8	3,3	2,7	1,9	3,1	2,6
Riduzione fondo ordinario enti locali	0,0	0,0	0,0	17,4	14,5	12,1
<b>PREVIDENZA</b>				<b>1,9</b>	<b>2,3</b>	<b>1,2</b>
<b>ALTRI INTERVENTI</b>	<b>18,6</b>	<b>16,0</b>	<b>13,0</b>	<b>7,8</b>	<b>5,1</b>	<b>3,7</b>
<b>MINORI SPESE CONTO CAPITALE</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>RAZIONALIZZAZIONE PA</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Spese delle Amministrazioni pubbliche</b>	<b>28,4</b>	<b>25,7</b>	<b>28,8</b>	<b>24,8</b>	<b>19,7</b>	<b>23,8</b>
Investimenti enti di previdenza	13,4	12,2	13,8	9,0	8,8	10,8
Razionalizzazione spese di manutenzione straordinaria - enti pubblici	5,0	4,4	4,7	3,4	3,2	3,7
Razionalizzazione spese di manutenzione straordinaria - Stato	10,0	9,1	10,2	12,4	7,7	9,2
<b>Riqualificazione spesa</b>	<b>68,3</b>	<b>54,0</b>	<b>49,2</b>	<b>45,5</b>	<b>38,6</b>	<b>40,9</b>
Autotrasporto	1,9	1,6	1,8	1,3	1,2	1,4
Autotrasporto - azzeramento residui	3,8	3,3	3,6	2,5	2,4	2,8
Modifica termini perenzione residui	51,1	38,9	41,2	34,5	28,2	32,3
Difesa del suolo	8,8	7,7	0,0	6,0	5,6	0,0
Altri interventi di riqualificazione	2,7	2,4	2,7	1,2	1,3	4,4
<b>Altri interventi</b>	<b>3,3</b>	<b>20,3</b>	<b>22,0</b>	<b>29,8</b>	<b>41,7</b>	<b>35,3</b>
Crediti di imposta	3,3	20,3	22,0	19,2	24,9	17,3
FAS	0,0	0,0	0,0	10,5	16,8	18,0

Fonte: elaborazione Cdc su dati della Legge finanziaria 2008

- si modifica la distribuzione negli anni del vantaggio previsto per gli enti territoriali che rimane, tuttavia, molto limitato (300 milioni nel 2008);

- si accentua il saldo negativo della spesa in conto capitale. Triplicano gli importi dei tagli netti per il 2008 (da 0,6 a 1,9 miliardi), cresce da 1,9 a 2,3 miliardi quello previsto per il 2009;
- si attenua la flessione prevista per il prelievo complessivo. All'aumento del beneficio per le famiglie (da 2,8 miliardi a 3,3 miliardi) corrisponde un peggioramento di quello delle imprese e del lavoro autonomo ed una accentuazione del prelievo atteso dalla lotta all'evasione.

Nella versione definitiva, infine, si conferma il rilievo finanziario dal lato dei risparmi di spesa di pochi interventi specifici: quasi l'80 per cento delle minori spese correnti sono riconducibili ai 5 interventi principali; il 30 per cento è riferibile a misure di contenimento dei consumi intermedi, quota che cresce al 35 per cento nel 2010; poco meno del 17 per cento rappresentano limiti a riassegnazioni di entrate spesso legate a funzioni e servizi specifici; circa il 10 per cento è infine legato a riduzioni nella manutenzione del patrimonio dello Stato con inevitabili ricadute sul valore dei beni stessi. Anche dal lato della spesa in conto capitale, poi, oltre il 50 per cento è riconducibile alle sole misure sui residui perenti e alla manutenzione degli immobili, misure in entrambi i casi incidenti sul valore del patrimonio netto dello Stato e, in buona misura, di mero rinvio.

## **Il 2008 e gli obiettivi programmatici**

### **19.**

Con la Relazione unificata è stato diffuso il nuovo quadro di previsione per gli anni 2008-2011, che include gli effetti della manovra definitiva e del nuovo quadro macroeconomico sui conti di finanza pubblica (rivisti anche in base ai dati di consuntivo dello scorso anno).

Nel 2008 l'indebitamento netto dovrebbe attestarsi su un valore del 2,4 per cento del prodotto, quale risultato di un avanzo primario pari al 2,6 per cento e di un onere per il servizio del debito pari al 5 per cento del Pil.

Si tratta di un saldo complessivo superiore di 0,5 punti rispetto a quello conseguito nel 2007. Una variazione peggiorativa di 0,2 punti, invece, rispetto alle precedenti previsioni per il 2008 contenute nella Relazione previsionale e programmatica e nell'Aggiornamento del programma di stabilità, dovuta, secondo la Ruef, alla correzione al ribasso della crescita dell'economia (dall'1,5 allo 0,6 per cento), e all'effetto dello slittamento sull'esercizio di minori entrate (tra cui la riduzione del cuneo fiscale) e maggiori spese (tra cui la chiusura dei rinnovi contrattuali 2006-2007 e di parte degli interventi previsti con il "bonus incapienti") autorizzate nell'ultimo trimestre dello scorso anno<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> DL n. 159/2007 convertito dalla legge n. 222/2007 e DL n. 248/2007 convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 31/2008.

Un peggioramento compensato, in parte, dalla strutturalità sia dell'incremento delle entrate sia della riduzione della spesa primaria registrata nel 2007. Nel triennio successivo, il quadro tendenziale evidenzia una progressiva diminuzione dell'indebitamento netto, che si colloca all'1,4 per cento del Pil nel 2011, a fronte di una lieve riduzione della spesa per interessi (appena due decimi di punto) e di un aumento dell'avanzo primario di circa 0,8 punti di Pil.

Nel 2008 è previsto un indebitamento strutturale pari al 2,2 per cento, in aumento rispetto al risultato conseguito l'anno precedente (1,6 per cento del Pil). Rispetto alle previsioni contenute nella Rpp e nell'Aggiornamento del Programma di stabilità presentati a novembre 2007, dal miglioramento inizialmente previsto pari a 0,2 punti di Pil (dal 2,3 al 2,1 per cento) si passa ad un peggioramento di 0,6 punti. Peggioramento dovuto essenzialmente allo slittamento di maggiori oneri che migliorano il risultato 2007, peggiorando quello 2008 per circa 0,2 punti di Pil. Il saldo strutturale tiene conto, inoltre, di una revisione del Pil potenziale di 0,1 punti quale effetto della minore crescita. Resta invariata per tale anno la stima delle *una tantum*.

## 20.

La correzione di 0,5 punti dell'avanzo primario rispetto al risultato 2007 (dal 3,1 al 2,6 per cento del Pil) è ricondotta alla riduzione dell'avanzo corrente, solo parzialmente compensata dalla variazione di segno opposto di quella di parte capitale.

Nel triennio di previsione 2009-2011 si evidenzia un miglioramento del saldo primario pari al 3,4 per cento del Pil a fine periodo, a fronte di un'ulteriore crescita dell'avanzo corrente (7 per cento del Pil) e di una riduzione del disavanzo in conto capitale (3,5 per cento del prodotto).

Tale evoluzione tiene conto solo degli andamenti del quadro tendenziale a legislazione vigente e non incorpora le maggiori spese che, per "prassi consolidate", vengono annualmente autorizzate in sede di legge finanziaria.

Per il 2008, si prevede un nuovo aumento dell'incidenza della spesa primaria sul Pil, che passa dal 44,1 al 44,4 per cento. L'aumento è rilevante se si considera che sul 2007 hanno pesato oneri straordinari per circa 0,4 punti di Pil. In termini di tasso di variazione annuo, le uscite complessive al netto degli interessi crescono del 4,3 per cento, quale risultato di un aumento del 5,2 per cento delle spese correnti e di una riduzione del 3,5 per cento di quelle in conto capitale (+5,4 per cento se si considera il dato relativo al 2007 al netto degli oneri straordinari). Tale dinamica sconta, da un lato, lo slittamento di alcune spese autorizzate nell'ultimo trimestre dello scorso anno, dall'altro, in diminuzione della spesa, l'effetto di trascinamento del contenimento rilevato nel 2007.

Tavola 7

## Il conto economico delle amministrazioni pubbliche – Quadro tendenziale 2008 - 2011

(in milioni)

VOCI ECONOMICHE	RPP II sezione - novembre 2007					RUEF - marzo 2008					
	2007	2008	2009	2010	2011	2007	2007 netto oneri straordinari	2008	2009	2010	2011
<b>SPESE</b>											
Redditi da lavoro dipendente	166.031	177.442	176.789	178.957	181.984	164.645	164.645	175.050	174.931	177.901	180.877
Consumi intermedi	124.420	128.827	132.235	134.432	138.992	121.460	121.460	127.744	131.645	136.077	141.226
Pensioni e altre prestazioni	267.120	278.315	284.679	294.998	305.520	265.284	265.284	278.340	284.570	294.640	305.210
Contributi alla produzione e altre spese correnti	58.918	59.118	59.647	60.296	61.068	56.817	56.817	58.645	59.554	62.483	63.118
<b>Totale spese correnti al netto interessi</b>	<b>616.489</b>	<b>643.702</b>	<b>653.350</b>	<b>668.683</b>	<b>687.564</b>	<b>608.206</b>	<b>608.206</b>	<b>639.779</b>	<b>650.700</b>	<b>671.101</b>	<b>690.431</b>
Interessi passivi	74.534	78.300	81.388	84.101	86.109	76.726	76.726	79.307	80.981	82.489	84.803
<b>Totale spese correnti</b>	<b>691.023</b>	<b>722.002</b>	<b>734.738</b>	<b>752.784</b>	<b>773.673</b>	<b>684.932</b>	<b>684.932</b>	<b>719.086</b>	<b>731.681</b>	<b>753.590</b>	<b>775.234</b>
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>67.595</b>	<b>62.552</b>	<b>66.228</b>	<b>66.577</b>	<b>66.910</b>	<b>68.493</b>	<b>62.707</b>	<b>66.095</b>	<b>70.751</b>	<b>70.303</b>	<b>71.396</b>
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>684.084</b>	<b>706.254</b>	<b>719.578</b>	<b>735.260</b>	<b>754.474</b>	<b>676.699</b>	<b>670.913</b>	<b>705.874</b>	<b>721.451</b>	<b>741.404</b>	<b>761.827</b>
<b>Totale spese complessive</b>	<b>758.618</b>	<b>784.554</b>	<b>800.966</b>	<b>819.361</b>	<b>840.583</b>	<b>753.425</b>	<b>747.639</b>	<b>785.181</b>	<b>802.432</b>	<b>823.893</b>	<b>846.630</b>
Spesa sanitaria	103.605	109.190	111.580	115.805	119.991	102.290	102.290				
<b>ENTRATE</b>											
Imposte indirette	225.532	230.903	237.413	244.035	251.482	225.928	225.928	229.476	237.926	244.562	251.405
Imposte dirette	231.839	241.228	246.789	257.359	265.973	233.660	233.660	241.102	245.846	258.842	269.752
Contributi sociali	207.710	218.141	224.640	230.847	237.871	204.772	204.772	214.141	220.450	226.833	233.790
Altre entrate correnti non tributarie	52.619	54.106	55.109	56.329	57.561	55.272	55.272	56.631	57.782	59.005	60.519
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>717.700</b>	<b>744.378</b>	<b>763.951</b>	<b>788.570</b>	<b>812.887</b>	<b>719.632</b>	<b>719.632</b>	<b>741.350</b>	<b>762.004</b>	<b>789.242</b>	<b>815.466</b>
Imposte in conto capitale	883	356	33	30	30	300	300	232	232	232	232
Entrate in conto capitale non tributarie	3.677	4.411	4.837	4.864	4.890	4.314	4.314	4.876	5.320	5.363	5.404
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>4.560</b>	<b>4.767</b>	<b>4.870</b>	<b>4.894</b>	<b>4.920</b>	<b>4.614</b>	<b>4.614</b>	<b>5.108</b>	<b>5.552</b>	<b>5.595</b>	<b>5.636</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>722.260</b>	<b>749.145</b>	<b>768.821</b>	<b>793.464</b>	<b>817.807</b>	<b>724.246</b>	<b>724.246</b>	<b>746.458</b>	<b>767.556</b>	<b>794.837</b>	<b>821.102</b>
Saldo corrente	26.677	22.376	29.213	35.786	39.214	34.700	34.700	22.264	30.323	35.652	40.232
Indebitamento	-36.358	-35.409	-32.145	-25.897	-22.776	-29.179	-23.393	-38.723	-34.876	-29.056	-25.528
Saldo primario	38.176	42.891	49.243	58.204	63.333	47.547	53.333	40.584	46.105	53.433	59.275
PIL	1.543.824	1.605.043	1.659.615	1.717.445	1.776.298	1.535.540	1.535.540	1.590.366	1.642.717	1.700.769	1.761.518
(valori percentuali)											
Tasso di crescita nominale	4,6	4,0	3,4	3,5	3,4			3,6	3,3	3,5	3,6
Pressione tributaria	29,63	29,42	29,18	29,19	29,13	29,93	29,93	29,59	29,45	29,60	29,59
Pressione fiscale	43,14	43,03	42,71	42,64	42,52	43,29	43,29	43,07	42,88	42,95	42,87
Indebitamento su Pil	-2,36	-2,21	-1,94	-1,51	-1,28	-1,90	-1,52	-2,43	-2,12	-1,71	-1,45
Primario su Pil	2,47	2,67	2,97	3,39	3,57	3,10	3,47	2,55	2,81	3,14	3,36

Fonti: elaborazioni Cdc su dati RPP e RUEF

Tavola 7a

## Il conto economico delle amministrazioni pubbliche - Quadro tendenziale 2008-2011

(valori percentuali)

VOCI ECONOMICHE	RPP II sezione - novembre 2007				RUEF - marzo 2008			
	2008	2009	2010	2011	2008	2009	2010	2011
	Variazioni su anno precedente				Variazioni su anno precedente			
<b>SPESE</b>								
Redditi da lavoro dipendente	6,9	-0,4	1,2	1,7	6,3	-0,1	1,7	1,7
Consumi intermedi	3,5	2,6	1,7	3,4	5,2	3,1	3,4	3,8
Pensioni e altre prestazioni	4,2	2,3	3,6	3,6	4,9	2,2	3,5	3,6
Contributi alla produzione e altre spese correnti	0,3	0,9	1,1	1,3	3,2	1,6	4,9	1,0
<b>Totale spese correnti al netto interessi</b>	<b>4,4</b>	<b>1,5</b>	<b>2,3</b>	<b>2,8</b>	<b>5,2</b>	<b>1,7</b>	<b>3,1</b>	<b>2,9</b>
Interessi passivi	5,1	3,9	3,3	2,4	3,4	2,1	1,9	2,8
<b>Totale spese correnti</b>	<b>4,5</b>	<b>1,8</b>	<b>2,5</b>	<b>2,8</b>	<b>5,0</b>	<b>1,8</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>
<b>Totale spese in conto capitale</b>	<b>-7,5</b>	<b>5,9</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>5,4</b>	<b>7,0</b>	<b>-0,6</b>	<b>1,6</b>
<b>Totale spese al netto interessi</b>	<b>3,2</b>	<b>1,9</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>5,2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>
<b>Totale spese complessive</b>	<b>3,4</b>	<b>2,1</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>	<b>5,0</b>	<b>2,2</b>	<b>2,7</b>	<b>2,8</b>
<b>Spesa sanitaria</b>	<b>5,4</b>	<b>2,2</b>	<b>3,8</b>	<b>3,6</b>				
<b>ENTRATE</b>								
Imposte indirette	2,4	2,8	2,8	3,1	1,6	3,7	2,8	2,8
Imposte dirette	4,0	2,3	4,3	3,3	3,2	2,0	5,3	4,2
Contributi sociali	5,0	3,0	2,8	3,0	4,6	2,9	2,9	3,1
Altre entrate correnti non tributarie	2,8	1,9	2,2	2,2	2,5	2,0	2,1	2,6
<b>Totale entrate correnti</b>	<b>3,7</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,0</b>	<b>2,8</b>	<b>3,6</b>	<b>3,3</b>
Imposte in conto capitale	-59,7	-90,7	-9,1	0,0	-22,7	0,0	0,0	0,0
Entrate in conto capitale non tributarie	20,0	9,7	0,6	0,5	13,0	9,1	0,8	0,8
<b>Totale entrate in conto capitale</b>	<b>4,5</b>	<b>2,2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>10,7</b>	<b>8,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,7</b>
<b>Totale entrate</b>	<b>3,7</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,8</b>	<b>3,6</b>	<b>3,3</b>

Fonti: elaborazione Cdc su dati RPP e RUEF

All'interno della spesa corrente, i redditi da lavoro dipendente crescono del 6,3 per cento: di tale incremento, 5,1 punti percentuali sono dovuti ai rinnovi contrattuali<sup>14</sup>, mentre la parte restante è il risultato di una più contenuta dinamica occupazionale (stimata in calo dello 0,1 per cento nel 2008), a fronte dell'aumento della spesa legata alla stabilizzazione dei precari.

<sup>14</sup> La stima 2008 considera la completa sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al biennio 2006-2007 (circa 7.500 milioni, di cui 3.570 milioni a titolo di arretrati) e la chiusura delle code contrattuali relative ai bienni 2002-2003 e 2004-2005 (260 milioni), mentre per l'anno in corso sconta la sola indennità di vacanza contrattuale.

Per i consumi intermedi<sup>15</sup> è prevista una crescita del 5,2 per cento (+2,1 per cento nel 2007), che sconta, per le Amministrazioni centrali, un effetto di rimbalzo della spesa a seguito del contenimento degli anni precedenti.

Le prestazioni sociali in denaro crescono del 4,9 per cento (+5,2 per cento nel 2007): la stima ingloba lo slittamento di una quota (circa 780 milioni) dell'onere per il riconoscimento del "bonus incapienti".

Le altre spese correnti presentano una variazione più contenuta (+3,2 per cento rispetto al 6,8 per cento del 2007), nonostante lo slittamento di alcune spese per trasferimenti alle famiglie, istituzioni private e all'estero autorizzate dal DL 159/2007.

L'evoluzione della spesa in conto capitale (+5,4 per cento se si depurano i dati dagli oneri straordinari 2007) riflette una riduzione dei contributi agli investimenti (-0,6 per cento) a fronte di un aumento molto accentuato degli investimenti fissi lordi (+8,7 per cento).

Con la Ruef vengono rivisti anche gli obiettivi programmatici: si sconta un indebitamento netto pari all'1,8 per cento del Pil nel 2009, all'1 per cento nel 2010 e allo 0,2 per cento nel 2011.

Tavola 8

## Le manovre correttive nel triennio 2009-2011

	<i>(in milioni)</i> <i>(indebitamento in valore percentuale)</i>				
	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Dpef 2008-2011</b>					
indebitamento tendenziale	-2,49	-2,23	-1,88	-1,44	-1,25
indebitamento programmatico	-2,5	-2,2	-1,5	-0,7	0,1
Pil	1.541.113	1.606.072	1.664.947	1.723.681	1.784.358
manovra strutturale annuale			6.315	6.523	11.300
manovra cumulata			6.315	12.838	24.138
<b>Nota di aggiornamento Dpef + Rpp</b>					
indebitamento tend. prima DI 159/07	-1,88	-1,83	-1,62	-1,18	-1,00
indebitamento tend. dopo DI. 159/07	-2,36	-2,21	-1,94	-1,51	-1,28
indebitamento programmatico	-2,40	-2,20	-1,50	-0,70	0,00
Pil	1.543.824	1.605.043	1.659.615	1.717.445	1.776.298
manovra strutturale annuale			7.251	6.624	8.901
manovra cumulata			7.251	13.875	22.776
<b>Ruef</b>					
indebitamento tendenziale	-1,90	-2,43	-2,12	-1,71	-1,45
indebitamento programmatico	-1,9	-2,4	-1,8	-1	-0,2
Pil	1.535.540	1.590.366	1.642.717	1.700.769	1.761.518
manovra strutturale annuale			4.500	6.500	9.500
manovra cumulata			4.500	11.000	20.500
"prassi consolidate"			4.000	4.000	4.000

Fonti: elaborazione Cdc sui dati del Dpef, Nota di aggiornamento al Dpef, RPP e RUEF

<sup>15</sup> La Ruef non offre una stima disaggregata di tale voce per le due componenti: consumi in senso stretto e prestazioni sociali in natura da produttori market.

Il raggiungimento di tali valori-obiettivo comporta, nelle valutazioni del Governo, una manovra strutturale di importo crescente (0,3 punti di Pil nel 2009, 0,4 nel 2010 e 0,5 punti nel 2011) e che raggiunge i 20 miliardi a fine triennio; manovra, che anche nel nuovo quadro di previsione, consente di confermare il percorso di riduzione dell'indebitamento netto strutturale che passa all'1,5 per cento del Pil nel 2009, allo 0,7 per cento nel 2010 per annullarsi del 2011.

Una previsione a legislazione vigente che, come si diceva, non tiene conto delle maggiori spese che, per "prassi consolidate", vengono annualmente autorizzate con la legge finanziaria (ad es. i rinnovi contrattuali relativi al biennio 2008-2009, o il rifinanziamento di alcune spese in conto capitale).

Tavola 9

## Il peso delle manovre correttive

	<i>(in milioni)</i>				
	<i>(variazioni percentuali)</i>				
	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Spesa complessiva</b>	<b>747.639</b>	<b>785.181</b>	<b>802.432</b>	<b>823.893</b>	<b>846.630</b>
interessi	76.726	79.307	80.981	82.489	84.803
prestazioni sociali in denaro	265.284	278.340	284.570	294.640	305.210
spesa sanitaria	102.290	109.190	111.580	115.805	119.991
<b>Spesa netta</b>	<b>303.339</b>	<b>318.344</b>	<b>325.301</b>	<b>330.959</b>	<b>336.626</b>
<i>Variazione</i>		4,95	2,19	1,74	1,71
<b>Spesa netta - manovra</b>	<b>303.339</b>	<b>318.344</b>	<b>316.801</b>	<b>315.959</b>	<b>312.126</b>
<i>Variazione</i>		4,95	-0,48	-0,27	-1,21
<b>Peso correzione</b>			2,6	4,5	7,3
	<i>(valori percentuali)</i>				
<i>Peso della spesa in termini di Pil prima della manovra</i>	19,8	20,0	19,8	19,5	19,1
<i>Peso della spesa in termini di Pil dopo la manovra</i>	19,8	20,0	19,3	18,6	17,7

Fonti: elaborazione Cdc su dati RUEF e RPP

Tavola 10

## La correzione del tendenziale: dalla legislazione vigente a politiche invariate

(in milioni)

	Dpef			Manovra 2008 e DI 159/2007			
	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
<b>IMPEGNI SOTTOSCRITTI</b>	<b>4.104</b>	<b>1.711</b>	<b>1.711</b>	<b>1.410</b>	<b>3.130</b>	<b>1.455</b>	<b>1.905</b>
Previdenza e lavoro	1.000	1.000	1.000		1.108	761	1.211
Contratti pubblico impiego	2.354	561	561	520	1.821	644	644
Cooperazione internazionale	750	150	150	894	40	50	50
<b>“PRASSI CONSOLIDATE”</b>	<b>7.160</b>	<b>7.660</b>	<b>7.660</b>	<b>1.250</b>	<b>1.000</b>	<b>25</b>	<b>40</b>
Ferrovie dello Stato	4.000	3.500	3.500	1.035	129	25	40
Anas	1.000	1.500	1.500	215			
Enav	30	30	30				
Poste	130	130	130				
Fondo compensazione limiti di impegno	800	1000	1000				
Proroga agevolazioni fiscali	1.200	1.500	1.500		1.000		
Risorse prossima tornata contratti pubblico impiego	<i>da definire</i>			<i>da definire</i>			
<b>TOTALE</b>	<b>11.264</b>	<b>9.371</b>	<b>9.371</b>	<b>2.660</b>	<b>4.130</b>	<b>1.480</b>	<b>1.945</b>

Fonti: elaborazione Cdc su dati del Dpef, D.l.159/2007 e Legge finanziaria 2008

Quindi, tra il 2009 e il 2011, alla manovra netta dovranno essere sommate le misure di copertura degli impegni “a politiche invariate” e di quelle eventuali di natura discrezionale: maggiori spese che il Governo stima pari a 3-4 miliardi l’anno e che porterebbero la correzione del saldo nel 2011 a circa 24 miliardi.

Quanto alle modalità di copertura di tali oneri nella Ruef è indicato, in via esclusiva, il ricorso ad interventi di contenimento della spesa primaria, ipotizzando di destinare i proventi derivanti dalla prosecuzione della lotta all’evasione a riduzioni della pressione fiscale.

### L’analisi della manovra per il 2008: le entrate

#### 21.

La strategia di politica delle entrate delineata dal Dpef si basava sul duplice obiettivo della riduzione del carico tributario e della netta separazione fra gestione dell’entrata e gestione della spesa, ciascuna obbligata a trovare al proprio interno le risorse necessarie per realizzare interventi migliorativi.

L'obiettivo di riduzione del carico fiscale apparve da subito poco credibile, perché, anche al netto degli effetti del trasferimento all'INPS del TFR inoptato, secondo gli stessi dati del documento nel 2007 la pressione fiscale, dopo il balzo al 42,3 per cento nel 2006 (1,7 per cento in più rispetto al 40,6 per cento del 2005), avrebbe raggiunto il 42,4 per cento del Pil e negli anni successivi si sarebbe ridotta di appena un decimo di punto all'anno. Con il progetto di manovra presentato il 30 settembre, nel 2008 la pressione fiscale (sempre al netto del TFR inoptato) non si riduceva di un decimo di punto, come previsto dal Dpef, ma saliva al 42,6 per cento. Pur essendo, poi, prevista diminuire di due decimi di punto all'anno nel successivo biennio, nel 2011 restava ancora al 42,1 per cento, e cioè tre decimi di punto al di sopra di quanto programmato a luglio dal Dpef.

La Relazione Previsionale e Programmatica ribadiva esplicitamente l'obiettivo di riduzione, affermando che "la sfida che il Governo intende affrontare per la tenuta dei conti pubblici è quella di reperire risorse senza appesantire ulteriormente la pressione fiscale, ma agendo il più possibile sul fronte della spesa, in continuità con le azioni intraprese in questi mesi per aumentarne l'efficacia e l'efficienza". Ciò, tuttavia, senza che l'impianto del progetto di legge finanziaria fornisse elementi sufficienti a dimostrare la fattibilità dell'obiettivo.

In termini di contabilità della pubblica amministrazione, l'originaria manovra finanziaria prevedeva per il 2008 maggiori entrate per 6,9 miliardi, delle quali 6,5 derivanti dalla proiezione sul 2008 del maggior gettito, rispetto al Dpef, evidenziato per il 2007 con la Nota di aggiornamento per il 2007. Una quota molto limitata di maggiori entrate era, poi, connessa all'eliminazione di agevolazioni fiscali soprattutto in materia di prodotti energetici (245 milioni).

Così come definitivamente approvata, la manovra formalmente non contraddice la strategia delineata dal Dpef. A fronte del buon andamento previsto per le entrate tributarie la finanziaria comportava un peggioramento dei conti pubblici rispetto a quanto si sarebbe verificato in assenza di manovra: 6 miliardi di deficit in più rispetto a quello che si sarebbe avuto in assenza di interventi; l'indebitamento netto passava, pertanto, dal 1,9 per cento del tendenziale al 2,4 per cento. A ciò si può aggiungere che 15 miliardi di extra gettito, pari all'un per cento del Pil, sono stati retrocessi all'economia con i due provvedimenti di urgenza approvati nel corso del 2007 (il *collegato alla finanziaria*, DL 159/2007 convertito nella legge 222/2007 ed il c.d. *DL extra gettito* 2 luglio 2007, n. 81, convertito nella legge 3 agosto 2007, n. 127). Prescindendo in questa sede da qualsiasi valutazione in ordine all'efficacia in termini di maggior sviluppo e di maggiore equità degli interventi così finanziati, non si può fare a meno di notare che in tal modo è stato rinviato nel tempo il conseguimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio che, invece, sarebbe stato a portata di mano destinandovi l'1,4 per cento di Pil dell'extra gettito. La scelta

potrebbe pesare se il rallentamento in corso dell'economia dovesse continuare ed aggravarsi, con un impatto negativo anche sull'andamento delle entrate tributarie, fortunatamente ad oggi ancora in forte crescita.

Un'altra caratteristica della manovra finanziaria per il 2008 che appare in linea con gli obiettivi programmati in materia di entrate può essere rinvenuta nel fatto che, dopo il drastico ridimensionamento già operato con le finanziarie 2006 e 2007, si agisce senza far ricorso ad introiti *una tantum*, con l'eccezione dell'imposta sostitutiva per l'esclusione agevolata dal patrimonio dell'impresa degli immobili strumentali utilizzati alla data del 30 novembre 2007. Parimenti, non sono previsti maggiori introiti da una serie di voci ritenute soggette ad alea, come è il caso dei proventi di natura volontaria da giochi e scommesse, della c.d. valorizzazione/dismissione del patrimonio e del demanio pubblico e della fiscalità ambientale.

## 22.

La manovra di bilancio per il 2008 si compone formalmente di due interventi legislativi: 1) la *Legge finanziaria* (legge 24 dicembre 2007, n. 244); 2) il *decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159*, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222 (*provvedimento collegato*).

Gli effetti complessivi dei due provvedimenti sono di un minor gettito di 2,3 miliardi per il 2008, che sale a 3,7 nel 2009, per ridimensionarsi a 2,1 nel 2010. A tal proposito va osservato che le modifiche apportate nel corso dell'iter parlamentare hanno comportato una sia pur limitata riduzione dei saldi negativi di partenza (rispettivamente 2,6 per il 2008, 4,1 per il 2009 e 3 miliardi per il 2010). Le imprese ed il lavoro autonomo sono interessate da interventi sia di minori che di maggiori entrate, diversamente dalle famiglie, destinatarie solo di misure cui sono associati effetti di riduzione del carico tributario per 3,3 miliardi.

Oltre un quarto delle maggiori entrate (27 per cento), il cui importo è lievitato in valore assoluto nel corso della sessione di bilancio da appena 244 a 602 nel 2008 ed a 750 milioni negli anni successivi, è riferibile ad una serie di altri interventi, tra i quali i più importanti sono: l'incremento dell'imposta sui tabacchi (320 milioni), parzialmente destinato (180 milioni) al finanziamento del fondo per i danni da vaccini e trasfusioni; l'abolizione delle esenzioni sulle accise sugli oli minerali impiegati dalle Forze armate (115 milioni); la variazione del regime di riduzione dell'accisa e di compartecipazione al gettito erariale per le *zone franche* del Friuli (101,4 milioni), in relazione alla scadenza dell'autorizzazione comunitaria all'Italia per applicare una riduzione delle aliquote di accisa sulla benzina consumata nella Regione.

Tavola 11

## Effetti della manovra sulle entrate

	( in milioni )					
	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010
<b>MINORI ENTRATE</b>	<b>3.901,4</b>	<b>3.338,1</b>	<b>3.247,7</b>	<b>4.528,9</b>	<b>5.231,9</b>	<b>4.645,1</b>
Famiglie	2.855,9	2.442,0	2.673,6	3.286,8	3.121,8	3.298,0
Imprese e lavoro autonomo	1.045,5	896,1	574,1	1.236,0	2.082,9	1.312,7
Altri interventi				6,1	27,2	34,4
<b>MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>1.295,6</b>	<b>-758,9</b>	<b>221,5</b>	<b>2.216,4</b>	<b>1.514,0</b>	<b>2.497,0</b>
Imprese e lavoro autonomo	1.050,9	-1.003,6	-23,2	1.509,2	391,7	1.070,6
Contrasto all'evasione	0,0	0,0	0,0	104,4	372,2	678,6
Altri interventi	244,7	244,7	244,7	602,8	750,1	747,8
<b>EFFETTO COMPLESSIVO</b>	<b>-2.605,8</b>	<b>-4.097,6</b>	<b>-3.026,2</b>	<b>-2.312,5</b>	<b>-3.717,9</b>	<b>-2.148,1</b>

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF

Per completare il quadro della manovra, alla legge finanziaria ed al decreto legge 159/207 vanno in realtà aggiunti anche il provvedimento sul welfare (*legge 247 del 24 dicembre 2007, GU 301 del 29 dicembre 2007*) ed il provvedimento c.d. delle mille proroghe (*decreto legge 248 del 31 dicembre 2007*). Gli effetti di maggior gettito netto di quest'ultimo stimati per il 2008 dalla RGS, comprensivi delle modifiche apportate in sede di conversione, ammontano a circa 260 milioni in termini di indebitamento netto. (Considerando anche le misure di spesa, gli effetti complessivi del decreto mille proroghe sono stimati negativi per circa un miliardo).

Diverso è invece il discorso per il 2007, dovendosi conteggiare una perdita di gettito di oltre 4,6 miliardi conseguente all'abrogazione, disposta dall'art. 36 comma 1, del DL, della quota di acconto precedentemente dovuta da parte dei concessionari della riscossione ai sensi dell'art. 9 del DL 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140.

Tavola 12

## Riepilogo effetti sull'Entrata DL 248/2007

(in milioni)

Art.	Co.	INTERVENTI	Indebitamento netto P.A. 2008
		<b>MINORI ENTRATE</b>	<b>149,6</b>
19-bis		Proroga versamenti tributari - Belice	2,0
22-ter	1-3	Interventi per disagio abitativo	2,6
29	2-3	Proroga e agevolazioni rottamazione (tasse automobilistiche)	64,2
37		Abolizione tassa contratti di borsa - operazioni pronti contro termine, BOT	2,7
38		Proroga riduzione accisa gas metano	60,0
38	1-ter	Proroga agevolazioni gasolio e GPL	18,1
		<b>MAGGIORI ENTRATE</b>	<b>408,8</b>
29	3	Proroga rottamazione (IVA)	361,2
36	2-bis	Disposizioni in materia di riscossione	30,0
38-bis	2	Esclusione patrimonio impresa immobili aziendali	17,6
		<b>Totale maggiori entrate</b>	<b>259,2</b>

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF.

In particolare viene soppresso l'obbligo per gli agenti della riscossione di versare entro il 30 dicembre il 33,6 per cento di quanto riscosso nell'anno precedente a titolo di anticipazione sulle riscossioni da effettuarsi a decorrere dal 1° gennaio dell'anno successivo. Secondo la Relazione tecnica, tale misura avrebbe dovuto comportare un peggioramento dell'indebitamento netto per un importo pari a 4,61 miliardi, per il solo 2007<sup>16</sup>, in quanto negli anni successivi il mancato versamento in acconto sarebbe stato compensato dal mancato recupero da parte dei concessionari dell'acconto non più versato nell'anno precedente. Peraltro, sempre secondo la RT, questo effetto negativo poteva essere assorbito nel quadro di finanza pubblica per il 2007, senza compromettere il rispetto degli obiettivi programmati per lo stesso esercizio 2007 nell'ambito del *Patto di stabilità e crescita*, evitando altresì il rischio che l'acconto potesse essere classificato da Eurostat come un'anticipazione finanziaria, con conseguenti riflessi negativi sui conti pubblici.

La soppressione dell'acconto incide, in ogni caso, sul saldo netto da finanziare, in quanto l'intervento comporta il venir meno di un'entrata prevista per competenza dalla legge di bilancio per il 2007.

<sup>16</sup> L'importo corrisponde a quanto iscritto nel bilancio dello stato per il 2007, previsioni assestate, sul capitolo di entrata 1246 di regolazione contabile: *versamenti da parte dei Concessionari della riscossione della quota di acconto dovuta ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 28 marzo 1997, n. 79, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 maggio 1997, n. 140.*

Infine, sempre il DL *mille proroghe* (art 51) prevede che le risorse confluite nel fondo di Tesoreria gestito dall'INPS (Tfr inoptato dei dipendenti del settore privato con almeno 50 addetti), destinate agli interventi previsti nell'elenco 1 della *finanziaria 2007*, vengano versate dall'Istituto sul capitolo 3331<sup>17</sup> dell'entrata del bilancio dello Stato, istituito alla fine di novembre 2007 con previsioni iniziali pari a zero, sul quale lo scorso anno sono stati registrati versamenti pari a 3,4 miliardi. Sullo stesso capitolo ad aprile 2008 risultavano versati 569 milioni.

### 23.

Il decreto legge e la successiva legge di conversione non comprendono interventi volti ad aumentare il gettito, mentre comportano riduzioni di entrate, per il solo anno 2007, nell'ordine di 1.900 milioni, relative alla concessione di un assegno una tantum di 150 euro a favore dei contribuenti incapienti. A parte le perplessità che può suscitare la classificazione come riduzione di entrate di un mero trasferimento monetario, sia pure erogato servendosi del sostituto d'imposta, va evidenziato che, insieme con le altre uscite (per 5,7 miliardi), tale spesa è per la maggior parte coperta dalla valutazione, contenuta nella Relazione Previsionale e Programmatica, di un maggior gettito tributario nel 2007 per circa 5,9 miliardi rispetto a quanto previsto nel Dpef.

Anche il DDL della finanziaria scontava una consistente quota di maggiori entrate (6,3 miliardi) derivante dalla revisione al rialzo delle previsioni tendenziali delle entrate tributarie rispetto alle stime di giugno contenute nel Dpef. Gli interventi effettivi erano pochi (Forze armate, Zone franche, taxi, ecc.) e, come si è anticipato, di impatto finanziario molto limitato: in tutto 245 milioni.

Sempre per ciò che attiene ai nuovi interventi in materia di entrate, il DL 159 introduce alcune disposizioni in materia di accertamento e riscossione e dispone la trasformazione dell'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato in Agenzia fiscale. La finanziaria, da parte sua, prevede alcune ulteriori misure con effetti solo sul saldo netto da finanziare, come la cancellazione della proroga del *bonus* investimenti (le risorse risparmiate, pari a 1,5 miliardi, verranno versate al bilancio dello Stato nel corso del triennio 2008 – 2010). Un'altra misura, finalizzata a contenere le spese derivanti da riassegnazioni di entrata, prevede che, a decorrere dal 2008, non si dia luogo all'iscrizione di stanziamenti negli stati di previsione dei Ministeri in correlazione a versamenti di somme all'entrata del bilancio dello Stato autorizzate dai

---

<sup>17</sup> Capitolo 3331: *versamenti corrispondenti alle risorse accertate sul fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del Codice Civile.*

provvedimenti legislativi indicati in un apposito elenco, ad eccezione dei fondi destinati a finanziare le spese della categoria *redditi da lavoro dipendente*. Il correlato effetto di nominale “maggior gettito” destinabile al finanziamento indistinto delle spese di bilancio è stimato in 440 milioni annui.

#### 24.

Sul fronte dei minori introiti attesi si rileva un drastico ridimensionamento nella reiterazione di una serie di proroghe delle agevolazioni fiscali “consolidate”, in linea con la manovra 2007 che ne aveva previsto l’annullamento proprio a partire dall’esercizio 2008.

Le misure poste in atto dalla manovra comportano una riduzione del carico tributario che, per circa il 73 per cento, riguarda le famiglie, per un ammontare di circa 3,3 miliardi per il 2008 (importo che resta pressoché costante nel biennio successivo). Gli interventi principali attengono alla detrazione IRE della spesa per gli affitti (1,3 miliardi) ed alle detrazioni per la prima casa: 904 milioni per l’ICI e 388 milioni per l’IRE. Da ricordare anche la proroga delle agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie (150 milioni), la riduzione del prelievo fiscale sul TFR (135 milioni) e le detrazioni per le famiglie con più di quattro figli (119 milioni).

Il restante 27 per cento è a beneficio del comparto delle imprese e del lavoro autonomo. La misura innovativa è costituita dall’introduzione di un nuovo regime fiscale per i contribuenti *minimi e marginali*, dal quale è atteso un minor gettito di 207 milioni. Sono interessate le persone fisiche esercenti attività di impresa, arti o professioni che hanno avuto nel periodo di imposta precedente, o presumono di avere, ricavi o compensi non superiori a 30 mila euro, assenza di cessioni all’importazione e di spese per lavoro dipendente o collaboratori, nonché spese per acquisto di beni strumentali non superiori, nel triennio precedente, a 15 mila euro. Il regime fiscale è basato su quattro elementi: esclusione della rivalsa IVA e della detraibilità IVA sugli acquisti; non sottoposizione a Irap; applicazione di un’imposta sostitutiva ai fini IRE, con aliquota al 20 per cento, sulla differenza fra ricavi e costi valutati per cassa (*forfettone*); esclusione dagli studi di settore.

E’ poi prevista la proroga di una serie di specifiche agevolazioni per l’agricoltura e la pesca, per un complesso di 515 milioni. Si tratta, tra l’altro: della riduzione dell’aliquota Irap, che viene stabilita nella misura dell’1,9 per cento nel 2007 e torna al 3,75 per cento nel 2008, per convergere con quella ordinaria del 3,9 per cento a partire dal 2009 (minor gettito per 307 milioni); della proroga al 31 dicembre 2008 delle agevolazioni fiscali previste per l’accorpamento delle proprietà coltivatrici, formazione e arrotondamento della proprietà contadina (144 milioni), delle agevolazioni per le imprese che esercitano pesca costiera o in

acque interne e lagunari (40 milioni) e dell'esenzione dalle accise per il gasolio da riscaldamento utilizzato nelle coltivazioni sotto serra (23 milioni).

Ulteriori provvedimenti interessano l'autotrasporto (190 milioni), soprattutto con la proroga delle disposizioni sulla deduzione forfetaria di spese non documentate, e incentivi fiscali, molto articolati, per il rilancio dell'industria cinematografica italiana (circa 25 milioni), la cui efficacia è tuttavia subordinata all'autorizzazione della Commissione Europea. Infine, minori entrate per 168 milioni vengono stimate come effetto di un pacchetto di agevolazioni in materia di IVA anche in adeguamento alla disciplina comunitaria (detrazione IVA telefonia mobile e veicoli a motore, esenzione IVA per prestazioni effettuate nei confronti di consorzi, modifica base imponibile ed aliquote IVA).

## 25

Una trattazione specifica meritano gli interventi in materia di fiscalità d'impresa, analiticamente presentati nella Tavola 3 e raggruppati in tre tipologie di misure:

- le misure sulla tassazione societaria, largamente contenute nel progetto iniziale della Legge finanziaria e solo marginalmente variate a seguito dell'*iter* parlamentare;
- ulteriori misure aggiuntive ed integrative introdotte con i maxi-emendamenti di Camera e Senato, destinate a tutte le imprese e non solo a quelle organizzate in forma societaria, e soprattutto alle società per azioni. Questi interventi, singolarmente presi, hanno nel 2008 un effetto o nullo o positivo di gettito, per un importo complessivo di +112 milioni. Negli anni successivi il saldo è quasi nullo (-25,2 milioni nel 2009 e +58 milioni nel 2010), ma come risultato della somma algebrica di consistenti effetti di segno diverso per le singole misure: nel 2009 ad effetti positivi di gettito per circa 1.006 milioni (ammortamenti anticipati soggetti Irpef, imposta sostitutiva, IAS, ecc.) se ne contrappongono 1.031 di effetti negativi (deduzione forfaitaria Irap, clausola di salvaguardia per la deducibilità degli interessi passivi, ammortamenti beni nuovi acquisiti nell'anno);
- misure di semplificazione, rimaste invariate, sia nella composizione che negli effetti, rispetto al disegno originario (-314 milioni nel 2008, che aumentano a -835 nel 2009, per ridimensionarsi a -513 nel 2010).

Tavola 13

## Legge finanziaria e tassazione delle imprese: dal DDL originario al provvedimento definitivo

Manovra	2008		2009		2010	
	iniziale	definitiva	iniziale	definitiva	iniziale	definitiva
<b>I. Misure originarie</b>	<b>1.034,0</b>	<b>1.034,0</b>	<b>-1.021,0</b>	<b>-1.021,0</b>	<b>-40,0</b>	<b>-40,0</b>
<b>A. Tassazione societaria</b>						
Ires (compreso effetto Irpef) (a)	0,0		-2.905,0		-1.881,0	
Ires dividendi e capital gains	0,0		300,0		174,0	
Imposte sostitutive (b)	584,0	584,0	720,0		899,0	
IRAP (c)	0,0		414,0		317,0	
Limitazioni compensazioni IVA di gruppo	450,0	450,0	450,0	0,0	450,0	0,0
<b>Totale A (*)</b>	<b>1.034,0</b>	<b>1.034,0</b>	<b>-1.021,0</b>	<b>-1.021,0</b>	<b>-41,0</b>	<b>-40,0</b>
<b>II. Misure aggiuntive e integrative (B+C)</b>	<b>-313,9</b>	<b>-201,2</b>	<b>-835,3</b>	<b>-860,5</b>	<b>-535,1</b>	<b>-455,1</b>
<b>B. Tassazione imprese</b>						
Ammortamento anticipato soggetti Irpef		0,0		396,0		226,0
Esclusione immobili strumentali patrimonio imprese		52,7		12,8		-16,0
Plusvalenze immobiliari da realizzo di immobili		0,0		93,0		50,0
Imposta sostitutiva operazioni riorganizzazione aziendale		60,0		304,0		213,0
IAS (soggetti a principi contabili internazionali) - Ires/Irap		0,0		200,0		114,0
Ammortamento anticipato beni nuovi acquisiti 2008		0,0		-248,0		0,0
Deduzioni forfetarie IRAP		0,0		-394,0		-213,0
Deducibilità interessi passivi - salvaguardia		0,0		-371,0		-65,0
Compensazione eccedenze Rol partecipate estere		0,0		-18,0		-10,0
II.DD.: maggiori ammortamenti		0,0		0,0		-241,0
<b>Totale B (*)</b>		<b>112,7</b>		<b>-25,2</b>		<b>58,0</b>
<b>C. Misure di semplificazione</b>						
Compensazioni orizzontali lavoro autonomo e imprese minori	-93,0	-93,0	-124,0	-124,0	-32,0	-32,0
Dividendi in uscita	0,0	0,0	-318,0	-318,0	-318,0	-318,0
White list	0,0	0,0	-7,5	-7,5	-10,0	-10,0
Regime fiscale per contribuenti minimi e marginali	-206,7	-206,7	-375,6	-375,6	-164,5	-142,5
Società non operative	-11,6	-11,6	-8,8	-8,8	-9,2	-9,2
IRAP - Società di comodo	-2,6	-2,6	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
<b>Totale C (*)</b>	<b>-313,9</b>	<b>-313,9</b>	<b>-835,3</b>	<b>-835,3</b>	<b>-535,1</b>	<b>-513,1</b>
<b>Totale A+B</b>	<b>1.034,0</b>	<b>1.146,7</b>	<b>-1.021,0</b>	<b>-1.046,2</b>	<b>-41,0</b>	<b>18,0</b>
<b>Totale Manovra (A+B+C)</b>	<b>720,1</b>	<b>832,8</b>	<b>-1.856,3</b>	<b>-1.881,5</b>	<b>-576,1</b>	<b>-495,1</b>

(a) Aliquota al 27,5% e modifiche base imponibile. Escluse le imposte sostitutive e compreso il minor gettito conseguente ai maggiori ammortamenti.

(b) Compreso il maggior gettito dell'imposta sostitutiva sulle riserve in sospensione d'imposta.

(c) Aliquota al 3,9%, modifica base imponibile, adeguamento deduzioni.

(\*) Il totale A comprende le misure relative alle società di capitali, adottate fin dal ddl originario; il totale B comprende le misure integrative e aggiuntive in materia di tassazione d'impresa, rispetto al ddl originario; il totale C le altre misure (prevalentemente anti-elusione) riguardanti l'insieme delle imprese (società di capitali, società di persone e imprese individuali e minime).

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF

Con la manovra della finanziaria 2008, la disciplina del reddito d'impresa viene significativamente innovata: la base di calcolo viene ampliata a compensazione dell'abbattimento dell'aliquota nominale dell'Ires dal 33 per cento al 27,5 per cento e dell'Irap dal 4,25 al 3,9 per cento, con effetti di temporaneo aumento del prelievo nel primo anno, cui segue una riduzione di importo analogo nel secondo e la sostanziale neutralità di gettito a partire dal terzo anno, anche dopo le misure aggiuntive ed integrative introdotte nel corso della sessione di bilancio. Sostanzialmente invariati rispetto al disegno iniziale restano gli effetti complessivi di gettito sommando le tre tipologie di misure: l'incremento temporaneo di gettito sale nel 2008 solo da 720 a 833 milioni, e varia di poco anche la perdita complessiva degli anni successivi (da -1.856 a -1.882 nel 2009 e da -576 a -495 nel 2010).

Al di là degli effetti di gettito, importante è poi rilevare che l'Irap assume la natura di tributo proprio delle Regioni, che a decorrere dal 1° gennaio 2009 lo dovranno disciplinare con legge regionale, determinando aliquota, base imponibile ed eventuali detrazioni/agevolazioni. I rischi comunque legati alla regionalizzazione del tributo vengono in parte attenuati dalla prevista approvazione di uno schema di regolamento-tipo regionale che disciplina la liquidazione, l'accertamento e la riscossione dell'imposta, e che, al fine di evitare aumenti e duplicazioni di costi, stabilisce che le funzioni di liquidazione, accertamento e riscossione siano affidate all'Agenzia delle entrate.

Sempre per quanto riguarda la fiscalità d'impresa, va infine ricordata l'introduzione per gli imprenditori individuali della facoltà di optare, entro il 30 aprile 2008, per l'esclusione agevolata dal patrimonio dell'impresa dei beni immobili strumentali utilizzati alla data del 30 novembre 2007, mediante il pagamento di un'imposta sostitutiva dell'Ire, dell'Irap e dell'IIVA (in misura variabile dal 12 al 16 per cento in funzione del valore da affrancare).

## 26.

Il Dpef 2008-2011 impegnava il Governo a ridurre il carico tributario, a mano a mano che i risultati della lotta all'evasione si fossero consolidati e compatibilmente con il risanamento dei conti, nel rispetto di una serie di priorità:

- sgravi a favore dei redditi bassi e medi e delle famiglie numerose oltre che della prima casa;
- incentivazione della competitività delle imprese e dello sviluppo economico;
- semplificazione del sistema degli adempimenti tributari e riduzione dei relativi costi;
- rafforzamento del sistema di federalismo fiscale.

Come si è già visto, non si può dire che nel complesso gli effetti della manovra portino nel triennio di programmazione ad una riduzione della complessiva pressione tributaria e fiscale.

Ciononostante, sembra comunque andare avanti il processo di riduzione del cuneo fiscale sul lavoro soprattutto a vantaggio delle imprese: la detassazione media, pari a circa tre punti percentuali di retribuzione disposta dalla legge finanziaria 2007, è diventata operativa nella seconda metà dell'anno, con la deduzione dalla base imponibile Irap di 5 mila euro per ogni lavoratore a tempo indeterminato, differenziata territorialmente, e quindi con vantaggi differenziali a favore delle imprese del Mezzogiorno e, conseguentemente, per le fasce retributive più basse. Al di là di un'approfondita valutazione della fondatezza della previsione della neutralità in termini di prelievo e di un'attenta considerazione degli eventuali effetti negativi che potrà avere l'indeducibilità degli ammortamenti accelerati, positiva in termini sia di recupero di competitività rispetto agli altri paesi europei, sia di semplificazione, appare la riforma Ires/Irap basata sulla contestuale riduzione delle aliquote e dell'ampliamento delle basi imponibili.

A favore della semplificazione e della riduzione degli oneri di adempimento a carico dei contribuenti, ma anche di alleggerimento della fiscalità d'impresa, giuoca, infine, anche il nuovo regime per i contribuenti minimi e marginali, anche se qui alto è il rischio che la deroga ai principi della progressività e della misurazione analitica delle basi imponibili possa trasformarsi nell'attivazione di un nuovo facile circuito di pratiche evasive. Decisivo per scongiurare tale rischio appare la continuazione e l'accelerazione del processo di potenziamento e di ammodernamento dell'Amministrazione.

Evidente il progresso anche per ciò che attiene alla riduzione della pressione fiscale a carico dei lavoratori e delle famiglie. Dopo la limitata riforma IRE disposta con la Finanziaria per il 2007 a favore dei contribuenti con reddito dichiarato inferiore a 40 mila euro, che aveva avuto un effetto redistributivo piuttosto modesto a favore delle classi di reddito più basse, ma abbastanza pesante a carico della fascia medio-alta (70-100 mila euro), la manovra del 2008 ha introdotto una serie di nuove misure a favore delle fasce reddituali più basse. Dopo la concessione di un assegno una tantum di 150 euro a favore degli incapienti disposto dal collegato provvedimento d'urgenza (con un onere per il solo 2007 di 1,9 miliardi), la finanziaria ha introdotto un'ulteriore detrazione/sussidio, in sede IRE, di 1.200 euro a favore dei nuclei familiari con più di tre figli a carico. Inoltre, se la detrazione riguarda un soggetto incapiente o porta il soggetto stesso a divenire incapiente, viene riconosciuto, attraverso il meccanismo dell'imposta negativa, un sussidio pari alla quota di detrazione che non ha trovato capienza. Se si tiene conto che a partire dal periodo d'imposta 2007 anche gli assegni familiari sono stati aumentati, appare evidente che si è verificato un significativo aumento del sostegno strutturale alle famiglie numerose.

A favore delle fasce di reddito più basse vanno anche le detrazioni, parametrata al reddito, delle detrazioni per i canoni di affitto, anche quando non trovano capienza nell'imposta netta. A

favore delle famiglie in genere vanno una serie di altri interventi: l'aumento da 3.615,20 a 4.000 euro della misura massima degli interessi passivi sui mutui prima casa su cui calcolare lo sconto; la proroga al 2010 della detrazione del 36 per cento delle spese per la ristrutturazione dell'abitazione; la detrazione del 55 per cento per la riqualificazione energetica degli edifici, per l'installazione dei pannelli solari, per la sostituzione degli impianti di climatizzazione; la detrazione per la sostituzione dei frigoriferi e per l'acquisto di motori a elevata efficienza di energia elettrica e di *inverter*.

Un discorso a parte merita l'aumento della detrazione dell'ICI sulla prima casa – dell'1,33 per mille del valore catastale dell'immobile, con un tetto massimo di 200 euro, con l'esclusione delle abitazioni di lusso, delle ville e dei castelli. L'intervento, infatti, ancorché fortemente voluto dalle forze politiche, presenta una serie di contro-indicazioni. Esso, infatti, rende più complessa l'attuazione dell'obiettivo del federalismo fiscale, ridimensionando una delle poche fonti autonome di gettito dei Comuni, che si segnala, peraltro, per la sua distribuzione meno sperequata sul territorio oltre che per il minor rischio di evasione. Contrasta, inoltre, con l'obiettivo della semplificazione, posto che comporta la necessità di effettuare trasferimenti compensativi a favore dei singoli Comuni. Infine, gli effetti redistributivi risultano, sia pure di poco, negativi.

## 27.

Resta da esaminare l'efficacia degli interventi previsti, da un lato, per semplificare il sistema impositivo e gli adempimenti a carico dei contribuenti e, dall'altro, per contrastare l'evasione.

Articolate sono le conclusioni cui si perviene sotto il profilo della semplificazione del sistema.

Su un piano generale, intanto, va sottolineato che la finanziaria 2008 si inserisce lungo un percorso caratterizzato da ripetute e significative, modifiche normative: la nuova disciplina interviene pesantemente sulle regole varate nel 2004, a loro volta radicalmente diverse da quelle risalenti al 1998. E l'instabilità del quadro normativo non trasmette certo un messaggio di semplificazione del sistema.

Quanto alle specifiche novità della riforma, non vi è dubbio che in alcuni casi siano stati compiuti significativi passi in avanti verso la semplificazione: sia con riferimento all'assetto impositivo (si pensi, ad esempio, al superamento di istituti come la *thin capitalization* e il *pro-rata patrimoniale*); sia con riferimento all'assetto contabile aziendale (si pensi, in particolare, all'eliminazione delle deduzioni extracontabili).

Più in particolare, sono da segnalare:

- la semplificazione degli adempimenti per l'Irap, la cui base imponibile diviene direttamente ricavabile dal conto economico, il che comporta una maggior certezza per le imprese ed una riduzione degli spazi per nuovi contenziosi;
- l'incentivo alla redazione del bilancio sulla base dei principi contabili internazionali (IAS), attraverso la non applicazione della disposizione che, in relazione alle minusvalenze derivanti da cessioni di partecipazioni superiori ai 5 milioni, obbliga il contribuente a comunicare all'Agenzia delle entrate gli elementi necessari a consentire l'accertamento, pena la non deducibilità delle minusvalenze stesse. Oltre agli effetti di semplificazione, questa misura dovrebbe comportare maggior trasparenza e, quindi, minor possibilità di evasione;
- l'estensione, per le Società non operative (*di comodo*), del numero dei soggetti automaticamente esclusi dalla normativa, senza che sia necessario presentare l'interpello, e facoltà per il direttore dell'Agenzia delle entrate di individuare situazioni soggettive di fronte alle quali la normativa *di comodo* viene disapplicata.

E tuttavia, la nuova normativa offre anche occasione e spazio all'insorgere di nuovi fattori di complicazione. E' quanto avviene, in particolare:

- in materia di deducibilità degli interessi passivi, dopo che la linearità del provvedimento originario (limiti commisurati al Rol) è stata "inquinata" da fattori di complessità (riporto in avanti illimitato degli interessi non deducibili, nei limiti del Rol futuro; utilizzabilità futura della quota di Rol non "sfruttato") che costringeranno le imprese a stressanti forme di pianificazione fiscale;
- a seguito dell'abolizione delle deduzioni extracontabili, nella misura in cui, venendo meno il quadro EC della dichiarazione dei redditi (che assolveva alla funzione di monitorare le divergenze tra valori civili e fiscali dei beni), si introduce una specifica disposizione antielusiva: l'amministrazione finanziaria può disconoscere la deduzione di ammortamenti, accantonamenti ed altre rettifiche di valore imputati a conto economico qualora queste siano avvenute non in coerenza con i comportamenti adottati negli esercizi precedenti (fatta salva la possibilità di prova contraria a carico del contribuente). Questa novità, che di fatto significa la possibilità per l'amministrazione di entrare nel merito delle valutazioni civilistiche (che ormai rappresentano la base per la determinazione del reddito imponibile), lascia intravedere un aumento del contenzioso basato su contestazioni dei comportamenti tenuti nelle scritture contabili;
- nel nuovo regime dei "minimi", posto che l'obiettivo semplificazione (di adempimenti e scritture contabili, di calcolo e di pagamento dell'imposta) che ne è all'origine risulta condizionato non solo da valutazioni di convenienza (risparmio d'imposta, non assoggettamento a studi di settore), ma ancor prima dalle condizioni di accesso previste. In particolare, quella

secondo cui nei tre anni precedenti non devono esservi stati investimenti in beni strumentali eccedenti i 15 mila euro finisce per escludere dal nuovo regime tutti coloro che sostengono spese di locazione dei locali aziendali o che hanno acquistato, o pensano di acquistare, un veicolo a supporto dell'attività.

Ma qualche complicazione ed inutile vessazione viene introdotta anche a carico dei semplici cittadini, com'è il caso della norma di modifica dell'art. 23 del decreto legislativo 600/1973 dettata dal comma 221 della Legge finanziaria, in base alla quale, all'inizio di ogni anno, o quando si modifichi una situazione rientrando fra quelle previste, tutti i pensionati – per avere diritto o meno alle detrazioni d'imposta, da applicare sul trattamento pensionistico, per lavoro dipendente ed assimilato ed ai carichi di famiglia – devono rilasciare una dichiarazione che attesti il reddito complessivo annuo ed il codice fiscale dei soggetti per i quali si usufruisce delle detrazioni. Così come interpretata dall'INPDAP, la disposizione richiede che il pensionato compili la richiesta dichiarazione e, tassativamente entro il 31 maggio 2008, si rechi presso i CAF e/o altri soggetti abilitati che (gratuitamente) lo assisteranno e certificheranno la sua dichiarazione, legittimandone il contenuto e garantendo la certezza dei dati. Gli stessi soggetti provvederanno nel contempo anche al successivo inoltro all'INPDAP per l'aggiornamento delle situazioni. In mancanza di tale dichiarazione – avverte l'Inpdap – le detrazioni d'imposta attribuite alla pensione dal 1° gennaio 2008 verranno revocate e verrà accertato un debito Irpef a carico.

C'è da chiedersi quali siano i vantaggi attesi dall'applicazione di una norma come questa sufficienti a compensare l'odiosità di una gratuita vessazione burocratica disposta a carico dei soggetti più deboli della società.

## 28.

Per ciò che attiene all'azione di contrasto dell'evasione, va anzitutto ricordato che, secondo il Documento di programmazione economico-finanziaria del luglio 2007, essa deve proseguire lungo tre principali direttrici:

- l'ampliamento della gamma delle informazioni disponibili e una maggiore integrazione tra le diverse banche dati esistenti;
- la riorganizzazione dell'anagrafe tributaria in funzione del singolo contribuente e non più delle diverse imposte;
- l'aumento della probabilità effettiva che gli evasori siano sottoposti a controlli ed accertamenti.

Un sia pur limitato incremento di gettito (poco più di 104 milioni, pari al 5 per cento circa del totale, nel 2008, ma con prospettive di risultati ben più consistenti negli anni successivi – 372

milioni nel 2009 e 679 nel 2010) è atteso dalle misure di contrasto previste dalla manovra, e in particolare da una serie di assunzioni finalizzate all'aumento dei controlli antievasione: entro il 15 gennaio 2008 l'Agenzia delle Entrate era chiamata a definire – ed ha effettivamente definito – un piano di controlli con obiettivi superiori a quelli precedentemente stabiliti per contrastare l'evasione tributaria. Per le correlate necessità di potenziamento della struttura, l'Agenzia viene autorizzata ad effettuare assunzioni di personale, anche di qualifica dirigenziale, e vengono, inoltre, autorizzati 750 contratti di formazione e lavoro, utilizzando prioritariamente le graduatorie unificate degli idonei ai concorsi del 2006 e del 2007. Anche l'Agenzia delle Dogane è autorizzata a 2 mila contratti di formazione e lavoro, attingendo a 2 mila idonei inclusi nelle graduatorie di precedenti concorsi o facendo ricorso alla mobilità. Queste disposizioni di massicce ed indiscriminate assunzioni di personale non risultato vincitore in concorsi espletati anni prima sembrano tuttavia rispondere, soprattutto nel caso delle Dogane, ma anche in quello delle Entrate, più a ben note e mai abbastanza stigmatizzate prassi che a reali obiettivi di *upgrading* qualitativo delle strutture di controllo che richiederebbero mirate e severe procedure selettive di tipo non tradizionale di soggetti che si siano distinti per i risultati degli studi e per la formazione post-universitaria e/o l'esperienza professionale maturata.

Anche se ciò, come si è appena detto, non si riflette in risultati significativi attesi di maggior gettito, la legge finanziaria 2008 assegna al contrasto all'evasione un ruolo determinante nell'acquisizione di un extragettito da destinare a finalità redistributive (art. 1, comma 4). Rispetto al passato si segnalano, tuttavia, due novità: il richiamo all'extragettito è generico ed indistinto, essendosi rinunciato a distinguere una sottocategoria di extragettito specificamente derivante dalla lotta all'evasione fiscale. Il suo impiego, d'altra parte, risulta più puntuale, sia per quanto riguarda i destinatari (lavoratori dipendenti), sia per quanto riguarda gli strumenti da utilizzare (aumento delle detrazioni d'imposta per i redditi da lavoro dipendente). Anche in assenza di una puntuale reiterazione, deve peraltro ritenersi invariata e confermata la disposizione con cui la finanziaria 2007 ha introdotto l'onere, a carico del Ministro dell'economia e delle finanze, di presentare al Parlamento, entro il 30 settembre di ciascun anno, una relazione sugli obiettivi, le strategie e i risultati della lotta all'evasione fiscale.

Guardando alle specifiche misure introdotte, sembrano congruenti con gli obiettivi strategici affermati:

- il rafforzamento dell'amministrazione finanziaria attraverso il potenziamento degli organici, tenendo tuttavia conto delle osservazioni prima espresse sui rischi delle procedure di reclutamento previste e che potrebbero portare più ad assunzioni indiscriminate e di massa e meno alla individuazione di professionalità mirate e dei soggetti migliori;

- la riduzione da 11 a 5 mesi del termine tra la consegna del ruolo e la notifica della cartella di pagamento da parte degli agenti della riscossione, oltre il quale scatta la sanzione per ritardata notifica;
- il ridisegno della geografia dei “paradisi fiscali”, attraverso l’abolizione delle cosiddette “black list” e la sua sostituzione con un nuovo sistema incentrato sull’individuazione degli Stati aventi un regime fiscale conforme agli standard di legalità e trasparenza adottati dall’UE (*white list*). In particolare la presunzione di residenza in un “paradiso fiscale”, con conseguente inversione dell’onere della prova a carico del contribuente, scatterà non più qualora egli trasferisca la residenza in un paese compreso nella vigente *black list*, bensì nel caso in cui la residenza venga trasferita in un paese non contemplato tra quelli della futura *white list*;
- l’obbligo per gli operatori che hanno relazioni con la PA di fatturazione elettronica;
- l’indicazione obbligatoria del codice fiscale per i contratti di telefonia fissa, mobile e satellitare;
- l’obbligo per gli apparecchi da gioco (*slot machines*) di presentare caratteristiche di idoneità, certificate dall’AAMS con un attestato di conformità;
- la subordinazione della proroga al 2010 delle agevolazioni IRE per le ristrutturazioni edilizie all’evidenziazione in fattura del costo della manodopera.

Si tratta di interventi che sicuramente si collocano nella linea strategica di contrasto dell’evasione che è stata portata avanti negli ultimi anni, fondata su tre pilastri: il fermo diniego di nuovi condoni, l’aggiornamento degli studi di settore, l’intensificazione ed il miglioramento dell’attività di accertamento grazie alla riorganizzazione ed al potenziamento dell’Amministrazione.

Quella che sembrava essere una consolidata impostazione strategica rischia di essere tuttavia contraddetta, sia da altri segnali interni ed esterni alla manovra finanziaria, sia da quanto si è esposto per ciò che attiene alle modalità di reclutamento del nuovo personale.

A preoccupare non sono alcune limitate misure di alleggerimento, come per il caso della chiusura dei negozi dopo quattro e non più tre mancate emissioni di ricevute e scontrini fiscali, o per quello del rinvio al 1° gennaio 2009 dell’obbligo di immissione sul mercato dei misuratori fiscali idonei alla trasmissione telematica dei corrispettivi. Un serio ordine di preoccupazioni è piuttosto alimentato dalle modifiche introdotte alle modalità di elaborazione e di applicazione degli studi di settore, che, a seguito delle innovazioni introdotte nel corso del 2007, sono venuti a perdere qualsiasi automatismo ai fini dell’accertamento. In particolare, ai commi 252–254 dell’art. 1 della Legge finanziaria viene previsto che, ai fini dell’accertamento, ricada sull’Agenzia delle entrate l’onere della prova per avvalorare l’attribuzione dei maggiori ricavi o

compensi derivanti dagli indicatori di normalità economica (INE). La stessa Agenzia, peraltro, con la recente circolare n. 5/E/2008, interpretando le nuove disposizioni in uno con quelle già dettate dal DL 81/2007, ha riconosciuto che non solo gli indicatori di normalità economica, ma gli stessi studi di settore, anche per la parte non influenzata dagli INE, rappresentano una presunzione semplice, dotata sì dei requisiti della gravità, della precisione e della concordanza, ma che, tuttavia, possono legittimare l'accertamento solo con l'apporto di ulteriori elementi che l'Ufficio dovrà acquisire e far valere in contraddittorio con il contribuente.

Preoccupanti passi indietro vanno peraltro paventati, come già detto, anche sul piano dell'organizzazione amministrativa, per gli effetti di incertezza e di conflittualità che si potrebbero manifestare con l'applicazione del nuovo regolamento del MEF, che, nel mutare in Dipartimento delle finanze la denominazione del Dipartimento delle Politiche Fiscali, gli attribuisce poteri sia di coordinamento del Comitato guida - concepito come un vero e proprio canale di governo della macchina fiscale - sia di emanazione di direttive interpretative della legislazione tributaria, vincolanti per l'Agenzia delle entrate. A tal proposito, con una direttiva datata 11 aprile 2008 il Vice Ministro *pro tempore* ha espresso il convincimento che ciò non presenti alcun contenuto innovativo, dal momento che la previsione, a suo avviso, riflette il quadro delle competenze come andato evolvendosi nel corso degli anni recenti. Più in dettaglio - indica il Vice Ministro - l'Agenzia, in ragione del rapporto diretto con i contribuenti, continuerà ad emanare, in via esclusiva, atti interpretativi (circolari e risoluzioni) della disciplina dei tributi affidati alla sua gestione, mentre il Dipartimento manterrà le proprie attribuzioni nel precipuo ambito della fiscalità locale. Nella direttiva si auspica comunque che le due strutture colgano l'occasione offerta dall'entrata in vigore nel nuovo regolamento per promuovere ed attuare un proficuo coordinamento istituzionale, al fine di assicurare l'unitarietà dell'azione amministrativa e di scongiurare asimmetrie interpretative, deleterie per l'immagine complessiva dell'Amministrazione finanziaria. In questa prospettiva - si precisa - l'Agenzia potrà rivolgersi al Dipartimento per riceverne il supporto interpretativo. In ogni caso, ferme le definitive valutazioni spettanti all'Agenzia nell'emanazione di atti interpretativi aventi come destinatari i contribuenti e gli operatori del settore, nel caso di eventuali divergenze che non possano essere composte attraverso un approfondito confronto diretto, si potrà ipotizzare il ricorso all'acquisizione di pareri dell'Avvocatura dello Stato e del Consiglio di Stato.

La direttiva, mentre costituisce un tentativo scarsamente convincente ed efficace per scongiurare i rischi prima ipotizzati, non fa che confermarne la gravità. In altri termini, è concreto il rischio che il Dipartimento finisca con l'interferire nella gestione delle Agenzie fiscali, che potrebbero così perdere la compiuta autonomia operativa e la conseguente piena responsabilità per i risultati conseguiti, con un ritorno, più o meno surrettizio, a vecchie logiche organizzative di

tipo gerarchico-burocratico che prima la legge 358/1991 di ristrutturazione dell'Amministrazione finanziaria e poi il decreto legislativo 300/1999 erano faticosamente riusciti a superare. E' significativo che lo stesso Vice Ministro abbia paventato la possibilità che insorgano eventuali divergenze interpretative la cui composizione andrebbe affidata agli organi di consulenza dell'Amministrazione e del Governo, con tutti gli effetti di incertezza e di paralisi che ciò inevitabilmente comporta.

La limitazione dell'autonomia e della responsabilità delle Agenzie fiscali operata dal nuovo regolamento di organizzazione, unita all'imposizione di assunzioni indiscriminate ed alla sostanziale sterilizzazione dell'efficacia degli studi di settore, sono altrettanti fattori che rischiano di compromettere anche l'efficacia della complessiva strategia di contrasto dell'evasione.

Tavola 14

**Manovra 2008: effetti sull'indebitamento netto della PA - provvedimenti originari e definitivi in materia di entrate**

(in milioni)

norma	art	co.	INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
				2008	2009	2010	2008	2009	2010
			<b>Minori entrate: riduzione pressione fiscale</b>	<b>3.901,4</b>	<b>3.338,1</b>	<b>3.247,7</b>	<b>4.528,9</b>	<b>5.231,9</b>	<b>4.645,1</b>
			<b>Famiglie</b>	<b>2.855,9</b>	<b>2.442,0</b>	<b>2.673,6</b>	<b>3.286,8</b>	<b>3.121,8</b>	<b>3.298,0</b>
LF	1	5-6	ICI: detrazione prima casa	823,0	823,0	823,0	904,0	904,0	904,0
LF	1	15-16	IRE: deduzione prima casa	388,0	213,0	213,0	388,0	213,0	213,0
		15-16	Detrazioni carichi familiari oltre 4 figli				119,2	161,5	153,0
LF	1	9-10	IRE: detrazione affitti prima casa	1.302,0	960,0	1.069,0	1.302,0	960,0	1.069,0
LF	1	208	IRE: detrazione affitti studenti fuori sede	0,0	4,5	3,0	0,0	5,3	3,0
LF	1	202	Incremento detrazione interessi mutui casa				0,0	42,0	24,0
LF	1	11-12	Detrazione assegno mantenimento	39,5	23,0	23,0	39,5	23,0	23,0
LF	1	203	Non udenti esenzioni concessioni gov.				2,5	2,5	2,5
LF	1	17-19	IRE e IVA: proroga ristrutturazioni edilizie	150,3	-63,9	306,8	150,3	-63,9	306,8
LF	1	20-24	Proroga agevolazioni 55% riqualificazione energetica edifici	9,0	94,0	187,0	9,0	96,0	189,0
LF	1	240	Proroga agevolazione fiscale utilizzo GPL riscaldamento zone montane				51,9	-8,3	3,6
LF	1	20-24	Detrazioni frigoriferi, motori, inverter				0,0	183,1	128,3

## XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

			INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
				2008	2009	2010	2008	2009	2010
LF	1	25-28	II. indirette: trasferimento immobili in aree destinate edilizia residenziale	55,0	55,0	55,0	55,0	55,0	55,0
LF	1	132	Esonero pagamento canone RAI anziani indigenti				0,5	0,5	0,5
LF	1	201	Asili nido: proroga detrazione IRE				35,0	-15,0	0,0
LF	1	207	Detrazione autoformazione scuola	0,0	73,5	-31,5	0,0	73,5	-31,5
LF	1	309	IRE: detrazione abbonamenti trasporto pubblico locale	0,0	163,0	-70,0	0,0	163,0	-70,0
LF	2	514-516	Riduzione prelievo fiscale TFR e indennità equipollenti				135,0	180,0	180,0
DL 159	39quinq		Tasso cambio Campione d'Italia				2,8	0,3	0,0
DL159	39	8ter	Liquidazione imposte dovute su emolumenti arretrati				0,0	0,0	20,0
LF	1	13-14	Esenzioni IRE: redditi fondiari	29,0	17,0	17,0	29,0	17,0	17,0
LF	1	198	Deducibilità contributi casse/assicurazioni sanitarie integrative (non concorrenza IRE)	13,1	32,8	31,3	13,1	32,8	31,3
LF	1	204	IRE: proroga franchigia frontalieri				0,0	46,5	26,5
LF	2	107-109	Marche e Umbria eventi sismici: sospensione versamenti (IRE, IRES, contributi)	47,0	47,0	47,0	50,0	50,0	50,0
			<b>Imprese e lavoro autonomo</b>	<b>1.045,5</b>	<b>896,1</b>	<b>574,1</b>	<b>1.236,0</b>	<b>2.082,9</b>	<b>1.312,7</b>
LF	1	29-30	IRE: compensazioni orizzontali lavoro autonomo e imprese minori	93,0	124,0	32,0	93,0	124,0	32,0
LF	1	34	Ammortamento anticipato beni nuovi acquisiti nel 2008				0,0	248,0	0,0
	1	34	Deducibilità interessi passivi - salvaguardia				0,0	371,0	65,0
LF	1	33	Compensazione eccedenze Rol partecipate estere				0,0	18,0	0,0
	1	43-45, 50-52	Deduzioni forfetarie IRAP				0,0	394,0	213,0
LF	1	46-47	IRE, IRES: maggiori ammortamenti operazioni riorganizzazione				0,0	0,0	241,0
LF	1	67-69	Dividendi in uscita	0,0	318,0	318,0	0,0	318,0	318,0
LF	1	79	IVA sugli spettacoli circensi				0,2	0,2	0,2

## XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

			INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
				2008	2009	2010	2008	2009	2010
LF	1	83-90	<i>White list (paradisi fiscali):</i> disposizioni antielusive	0,0	7,5	10,0	0,0	7,5	10,0
LF	1	96-117	Regime fiscale per i contribuenti minimi e marginali	206,7	375,6	164,5	206,7	375,6	142,5
LF	1	128-129	Società non operative (di comodo)	11,6	8,8	9,2	11,6	8,8	9,2
LF	1	128-129	IRAP – Società di comodo	2,6	1,4	1,4	2,6	1,4	1,4
LF	1	168	Proroga deduzione distributori carburanti	0,0	91,3	53,6	0,0	91,3	53,6
LF	1	261	IVA: auto e telefoni cellulari (e cooperative consortili)				168,4	101,4	129,4
LF	1	169	Compensazioni contributi al SSN autotrasportatori	70,5	0,0	0,0	70,5	0,0	0,0
LF	1	170	Deduzione forfetaria autotrasporto	120,0	-52,0	0,0	120,0	-52,0	0,0
LF	1	171-173	IRAP: agricoltura e pesca (proroga)	307,0	-86,0	-25,0	307,0	-86,0	-25,0
LF	1	171-173	Proroga agevolazione pesca costiera e lagunare	47,2	34,7	-11,2	39,6	36,9	-12,8
LF	1	171-173	Proroga agevolazioni piccola proprietà contadina	144,0	0,0	0,0	144,0	0,0	0,0
LF	1	175	Esenzione accise gasolio riscaldamento serra	23,1	-12,7	5,5	23,1	-12,7	5,5
LF	1	176	Trattamento tributario coltivazioni per conto terzi	0,0	1,0	0,6	0,0	1,0	0,6
LF	1	178	Riduzione gettito IRES agricoltura				0,0	4,4	2,5
LF	1	238	IRAP: riduzione cooperative silvicolture				1,5	3,1	-1,8
LF	1	32	Addizionale regionale (1)				0,0	4,7	4,7
LF	1	32	Addizionale comunale (1)				0,0	1,8	1,4
LF	1	226-227	IRAP: riparametrazione aliquote				0,0	28,0	15,0
LF	2	222	Proroga sgravi contributivi cabotaggio				23,0	0,0	0,0
LF	1	325-343	Incentivazione fiscale investimenti, produzione, distribuzione ed esercizio cinematografico	19,8	79,3	12,5	24,8	89,3	94,3
LF	2	216-223	Regime determinazione base imponibile imprese marittime ( <i>tonnage tax</i> )	0,0	5,3	3,0	0,0	5,3	3,0
			<b>Altri interventi</b>				<b>6,1</b>	<b>27,2</b>	<b>34,4</b>
LF	1	130	Agevolazioni fiscali donazioni beni non di lusso				0,0	10,5	6,0
LF	1	286	IRE. sostituzione impianti di climatizzazione				1,1	11,7	23,4

## XVI LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

			INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
				2008	2009	2010	2008	2009	2010
LF	2	52-54	Finanziamento FSN-IRAP (ripartizione importi dovuti alle Regioni ai fini perequazione)				5,0	5,0	5,0
			<b>Maggiori entrate</b>	<b>1.295,6</b>	<b>-758,9</b>	<b>221,5</b>	<b>2.216,4</b>	<b>1.514,0</b>	<b>2.497,0</b>
			<i>Imprese e lavoro autonomo</i>	<i>1.050,9</i>	<i>-1.003,6</i>	<i>-23,2</i>	<i>1.509,2</i>	<i>391,7</i>	<i>1.070,6</i>
LF	1	33-39	Disposizioni in materia di IRES	1.034,0	-1.021,0	-41,0	584,0	1.021,0	-40,0
LF	1	34	Ammortamento anticipato soggetti IRE				0,0	396,0	226,0
LF	1	37	Imposta sostitutiva IRE, IVA, IRAP per esclusione immobili strumentali da patrimonio imprese				52,7	12,8	-16,0
LF	1	38-39	IRES - Plusvalenze immobiliari da realizzo di immobili				0,0	93,0	50,0
LF	1	46-49	Imposta sostitutiva operazioni riorganizzazione aziendale				60,0	304,0	213,0
LF	1	58-62	IAS (soggetti ai principi contabili internazionali): IRES, IRAP				0,0	200,0	114,0
LF	1	63-64	Limiti compensazioni IVA di gruppo				450,0	0,0	0,0
LF	1	91	Imposta sostitutiva rivalutazione terreni (anche agricoli) e partecipazioni				43,0	19,0	19,0
LF	1	159	IVA schede telefoniche prepagate				34,0	34,0	34,0
LF	1	221	IRE operazioni di conguaglio				120,0	120,0	270,0
LF	1	261-264	IVA comunitaria <i>fringe</i> su autovetture				13,3	16,0	16,0
LF	1	261-264	IVA comunitaria <i>fringe</i> su motocicli				0,3	0,4	0,4
LF	1	261-264	IVA comunitaria cavalli da corsa				1,7	1,7	1,7
LF	1	262	IVA: soppressione esenzioni di gruppo				123,3	188,4	155,4
LF	1	244	Addizionale premi assicurativi imprese (per Fondo amianto)				10,0	10,0	9,3
DL 159	46quat.	1	Recupero aiuti di Stato in materia di pesca	16,9	17,4	17,8	16,9	17,4	17,8
			<b>Contrasto all'evasione</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>104,4</b>	<b>372,2</b>	<b>678,6</b>
LF	1	222	Indicazione codice fiscale per utenze telefoniche				7,0	36,0	36,2
LF	1	345-366	Maggiori accertamenti Adesione - assunzioni PA				77,8	272,4	430,4
LF	1	345-366	Maggiori riscossioni Ruoli - assunzioni PA				0,0	42,6	191,5

			INTERVENTI	MANOVRA INIZIALE			MANOVRA DEFINITIVA		
				2008	2009	2010	2008	2009	2010
LF	1	345-366	Potenziamento contrasto evasione				19,6	21,2	20,5
			<i>Altri interventi</i>	<b>244,7</b>	<b>244,7</b>	<b>244,7</b>	<b>602,8</b>	<b>750,1</b>	<b>747,8</b>
LF	1	179-184	Abolizione esenzione accisa oli minerali Forze armate	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0	115,0
LF	1	191-196	Zona franca Gorizia (abolizione esenzioni accise)	47,8	47,8	47,8	47,8	47,8	47,8
LF	1	191-196	Zone franche Trieste e Udine (abolizione esenzione accise)	53,6	53,6	53,6	53,6	53,6	53,6
LF	1	223	Non utilizzabilità compensazioni inferiori a 12 euro				0,0	3,5	3,5
LF	1	276-279	Estensione obbligo voltura catastale atti soggetti iscrizione registro imprese. Aggiornamenti catastali d'ufficio				6,0	11,3	9,0
LF	2	109	Rateizzazione ex benefici sospensione imposte sisma Umbria e Marche				0,0	-1,5	-1,5
LF	2	313-315	Accisa tabacchi ( per Fondo ricerca)				0,1	0,1	0,1
LF	2	361-365	Incremento imposta tabacchi				320,0	460,0	460,0
LF	2	341	Contributo su acque minerali (per Fondo accesso risorse idriche)				5,5	5,5	5,5
LF	2	392	Carbon tax (tassa emissioni) per Fondo tutela animali				14,0	14,0	14,0
LF	2	521-522	Misure su TFR (2)				12,5	12,5	12,5
DL 159	39ter	1a e 1b	Gasolio e benzina: autovetture noleggio e autoambulanze	28,3	28,3	28,3	28,3	28,3	28,3
<b>Effetto complessivo (minori entrate)</b>				<b>-2.605,8</b>	<b>-4.097,0</b>	<b>-3.026,2</b>	<b>2.312,5</b>	<b>3.717,9</b>	<b>-2.148,1</b>

Fonte: elaborazioni Cdc su dati MEF.

## **L'analisi della manovra per il 2008: le spese**

### **Le misure per il pubblico impiego**

#### **29.**

Il pubblico impiego contribuisce alla manovra di bilancio con minori spese per 37,8 milioni e maggiori spese per 3.392,1 milioni. Le prime sono dovute, per la parte maggiore, a misure di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica (20 milioni) e alla riduzione di fondi preesistenti nello stato di previsione del Ministero dell'interno, allo scopo di finanziare altre spese per il personale dello stesso ministero (14 milioni). Le seconde, al finanziamento dei contratti collettivi per il biennio 2006-07 (oltre 2.600 milioni), nonché ad assunzioni di personale in varie amministrazioni (circa 199 milioni, comprensivi della spesa – 20 milioni – per la stabilizzazione del personale precario) e ad altre misure di incremento stipendiale, in buona misura relative al “patto” per il sistema universitario (550 milioni).

Secondo la Ruef (marzo 2008), le disposizioni della legge finanziaria in materia di personale pubblico comporterebbero, rispetto alla previsione contenuta nella Rpp (settembre 2007), minori oneri per redditi da lavoro dipendente nella misura di 2.392 milioni, che vengono imputati all' “effetto di trascinamento” sul 2008 della minore spesa che, rispetto alle previsioni, si sarebbe registrata nel 2007. La spesa stimata per il 2008 considera, da una parte, la completa sottoscrizione dei rinnovi contrattuali relativi al biennio economico 2006-07 (circa 7.500 milioni, evidentemente comprensivi di risorse preesistenti, di cui 3.750 a titolo di arretrati) e la chiusura delle “code contrattuali” relative ai bienni 2002-03 e 2004-05 (circa 260 milioni); dall'altra parte, la corresponsione per il biennio economico in corso (2007-08) della sola indennità di vacanza contrattuale.

Ne deriverebbe, scontando gli incrementi retributivi a carico dei bilanci dei singoli enti (oltre che a carico del bilancio dello Stato), un tasso di crescita dei redditi da lavoro dipendente pari al 6,3 per cento rispetto al 2007, dovuto per il 5,1 per cento al rinnovo dei contratti (equivalente ad un ammontare di 10.410 milioni, comprensivi di oneri per arretrati riferiti ai bienni economici 2002-03, 2004-05 e 2006-07) e, per la parte restante, al contenimento della dinamica occupazionale (stimata per il 2008 in calo dello 0,1 per cento) e ad altri fattori destinati ad incidere sulla dinamica dei redditi da lavoro, quale – in particolare – la stabilizzazione del personale precario. A contenere entro la suddetta misura l'incremento dei redditi da lavoro

dipendente dovrebbe contribuire, secondo la Ruef, la riduzione – per quanto marginale – nel 2008 del numero dei dipendenti pubblici, in continuità con la tendenza già emersa nel 2007 e malgrado lo slittamento al 2008 di parte delle assunzioni in deroga previste nel 2007, cui vanno aggiunte le nuove assunzioni previste dalla legge finanziaria 2008. Non è chiaro, tuttavia, se la previsione comprenda oppure no le stabilizzazioni previste dalla legge finanziaria 2007, non attuate nello stesso anno, e quelle previste dalla legge finanziaria 2008.

E', invece, ben presente alla Ruef la questione del rinnovo dei contratti collettivi per il biennio 2008-09. La legge finanziaria per il 2008 ha, infatti, stanziato le risorse per il pagamento dell'indennità di vacanza contrattuale, ma non ha indicato quelle necessarie alla stipula dei contratti. Tale scelta viene motivata con la volontà di avviare una trattativa con le organizzazioni sindacali, "che affronti congiuntamente sia la questione delle risorse finanziarie sia le regole per la loro distribuzione", nonché con l'obiettivo di giungere ad un'intesa sull'allungamento di un anno dell'attuale durata biennale dei contratti collettivi (parte economica); il che consentirebbe, secondo la Ruef, di disporre dei "necessari margini per la verifica, fra una tornata contrattuale e l'altra, del livello di miglioramento degli standard di efficienza previsto dall'Intesa sul lavoro pubblico".

Alle condizioni rappresentate nella Ruef, la spesa del 2008 per redditi da lavoro dipendente si collocherebbe, in percentuale del Pil, sullo stesso livello del 2006 (11 per cento), con un lieve aumento (0,3 per cento) rispetto al 2007.

### 30.

Nella legge finanziaria per il 2008 il Governo si limita a reperire le risorse necessarie a chiudere la precedente tornata negoziale e ad assicurare i benefici già previsti dagli accordi tra il Governo e le parti sociali, sia con riferimento al personale statale sia, in parte e con modalità diverse, a quello appartenente ad altri settori della pubblica amministrazione.

La contrattazione collettiva relativa al quadriennio normativo 2006-2009 ed al primo dei due bienni economici, avviata nel maggio 2007, ha portato nel 2007 alla stipula dei contratti collettivi relativi al comparto "ministeri", a quello concernente il personale degli "enti pubblici non economici", certificati con osservazioni e raccomandazioni dalla Corte, del personale delle forze armate e dei corpi di polizia, del personale della scuola e dei vigili del fuoco.

Sulla base delle risorse rese disponibili con la finanziaria per lo scorso anno, i contratti stipulati nel 2007 hanno disposto solo incrementi della retribuzione fissa, mentre l'attuazione degli istituti di incentivazione della produttività del personale e, in particolare, l'innovativa disciplina degli incarichi di elevata professionalità hanno trovato copertura nei nuovi stanziamenti previsti con la finanziaria per il 2008.

In particolare, la finanziaria per il 2008 ha previsto il finanziamento:

- delle risorse necessarie per la retrodatazione al 1° febbraio 2007 degli incrementi retributivi e per la corresponsione degli incrementi connessi agli aumenti di produttività per il personale del settore statale e per quello in regime di diritto pubblico;
- delle risorse necessarie per estendere ai comparti del settore non statale l'esecuzione dei citati accordi 6 aprile e 29 maggio 2007 (rispettivamente per la retrodatazione della decorrenza delle competenze stipendiali e l'ulteriore finanziamento della contrattazione integrativa).

Parte di tali risorse è stata anticipata con il decreto legge 159/07, che ha previsto uno stanziamento di 1.000 milioni di euro (al lordo di Irap e contributi) per la retrodatazione degli incrementi stipendiali al 1° febbraio 2007, relativamente ai contratti stipulati entro il 1° dicembre del 2007, con riferimento al personale statale contrattualizzato (550 milioni), alle categorie in regime di diritto pubblico (400 milioni) e, infine, al personale delle altre pubbliche amministrazioni (50 milioni). Una scelta dettata dalla necessità da un lato di destinare parte delle risorse derivanti dalle maggiori entrate tributarie alla copertura di oneri di personale per contratti da tempo scaduti e, dall'altro, di imputare pressoché per intero alla competenza economica dell'esercizio 2007, attraverso l'anticipata erogazione dei benefici, gli effetti dei contratti stipulati entro il 1° dicembre 2007.

Nella tavola 15 che segue si ricostruisce il quadro complessivo dei contratti per il biennio economico 2006-2007, esaminati dalla Corte fra il maggio 2007 e l'aprile 2008, con l'indicazione della consistenza del personale interessato e degli importi che, secondo le relazioni tecniche sottoposte alla Corte, sono state erogate nel 2007 o dovranno essere erogate nel 2008 per i trattamenti a regime e per arretrati. Nella stessa tabella sono riportati i dati relativi alle code contrattuali dei bienni economici 2002-2003 e 2004-2005, sottoscritte tra il 2007 e il 2008.

Tavola 15

## Il quadro complessivo dei contratti del pubblico impiego stipulati da gennaio 2007 ad aprile 2008

(in euro)

	Stipula	Cat.	Biennio contratt.	Consist.	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2007 CASSA	2008 CASSA
Enac	gen-07	L	2002-03	878	818.320	1.883.258	<b>1.883.258</b>	1.883.258	1.883.258	1.883.258	1.883.258	10.234.609	1.883.258
Enea	mar-07	D	2002-03	60	174.720	402.948	<b>402.948</b>	402.948	402.948	402.948	402.948	2.189.460	402.948
Enac	mag-07	D	2002-03	176	496.562	1.144.229	<b>1.144.229</b>	1.144.229	1.144.229	1.144.229	1.144.229	6.217.709	1.144.229
Segr. Com.	mar-08	SC	2002-03	5.535	10.824.463	25.030.589	<b>25.030.589</b>	25.030.589	25.030.589	25.030.589	25.030.589		161.008.000
Area VII	mar-08	D	2002-03	405	950.999	2.338.748	<b>2.338.748</b>	2.338.748	2.338.748	2.338.748	2.338.748		14.983.488
Enac	gen-07	L	2004-05	925			702.327	1.540.763	<b>1.873.407</b>	1.873.407	1.873.407	5.989.904	1.873.407
Enea	mar-07	D	2004-05	47			112.057	246.355	<b>298.535</b>	298.535	298.535	955.482	298.535
Area II	mag-07	D	2004-05	11.116			20.589.500	45.336.495	<b>55.037.317</b>	55.037.317	55.037.317	176.000.628	55.037.317
Enac	mag-07	D	2004-05	167			383.258	878.257	<b>1.021.350</b>	1.021.350	1.021.350	3.304.215	1.021.350
UnionCamere	gen-08	L	2004-05	69			67.981	149.322	<b>181.385</b>	181.385	181.385		761.458
Segr. Com.	mar-08	SC	2004-05	4.801			7.726.305	16.877.268	<b>20.593.219</b>	20.593.219	20.593.219		86.383.231
Area VII	mar-08	D	2004-05	436			869.211	1.911.879	<b>2.320.947</b>	2.320.947	2.320.947		9.743.932
Ministeri <sup>(1)</sup>	set-07	L	2006-07	191.796					28.026.210	143.784.332	<b>322.089.456</b>	171.810.542	322.089.456
Epne <sup>(1)</sup>	set-07	L	2006-07	59.860					11.201.397	56.012.912	<b>124.915.443</b>	67.214.309	124.915.443
Polizia <sup>(1)</sup>	nov-07	L	2006-07	325.277					49.776.716	326.576.499	<b>720.577.965</b>	376.353.215	720.577.965
FF.AA. <sup>(1)</sup>	nov-07	L	2006-07	121.440					19.940.704	121.500.150	<b>267.884.945</b>	141.440.854	267.884.945
VV.FF.	dic-07	L	2006-07	34.685					5.306.175	28.748.002	<b>63.858.408</b>	34.054.177	63.858.408
VV.FF.	dic-07	D	2006-07	680					160.112	1.039.066	<b>2.313.061</b>	1.199.178	2.313.061
Scuola	dic-07	L	2006-07	1.144.181					547.567.367	1.270.468.906	<b>2.278.867.813</b>		4.096.904.086
Scuola coda	apr-08	L	2006-07	1.144.181						959.882.049	<b>354.104.525</b>		1.313.986.574
Agenzie fiscali	apr-08	L	2006-07	57.537					9.622.620	110.890.766	<b>119.660.309</b>		240.173.695
Ssn	apr-08	L	2006-07	574.782					85.036.202	972.575.410	<b>1.057.644.012</b>		2.115.255.624
Aut. Locali <sup>(2)</sup>	apr-08	L	2006-07	554.394					71.390.207	825.074.598	<b>1.043.268.310</b>		1.939.733.115
VV.FF. coda <sup>(3)</sup>	apr-08	L	2006-07	34.685						35.325.231	<b>21.509.469</b>		56.834.700
VV.FF. coda <sup>(4)</sup>	apr-08	D	2006-07	680						1.282.594	<b>814.095</b>		2.096.689
<b>TOTALE</b>					<b>13.265.065</b>	<b>30.799.773</b>	<b>61.250.411</b>	<b>97.740.112</b>	<b>940.153.643</b>	<b>4.965.286.448</b>	<b>6.489.633.745</b>	<b>996.964.282</b>	<b>11.601.164.915</b>

(1) Non si tiene conto dell'anticipo corrisposto in base all'art. 15 del D.L. 159/2007 relativo alle code contrattuali non ancora stipulate.

(2) Il valore di regime tiene conto dell'incremento delle risorse per la contrattazione integrativa.

(3) Il valore a regime include 9,6 mln *una tantum*.(4) Il valore a regime include 0,39 mln *una tantum*.

I valori in neretto indicano gli importi a regime.

Fonte: elaborazione Cdc su dati delle relazioni tecniche sottoposte alla Corte

**31.**

Quanto, poi, alla scelta di non inserire nella legge finanziaria 2008 l'autorizzazione di spesa per il rinnovo dei contratti collettivi, dev'essere valutato positivamente l'intento di evitare che l'iscrizione in legge finanziaria delle risorse disponibili per i rinnovi si traduca, come sempre è avvenuto in passato, nella "base di partenza" di ulteriori trattative per l'incremento delle risorse medesime. Ciò richiederà, verosimilmente, la revisione — mediante appositi accordi — del sistema di relazioni negoziali nel settore pubblico e la valorizzazione degli elementi retributivi fondati sull'esigenza del datore di lavoro pubblico di acquisire più elevati livelli di produttività del lavoro. Al riguardo, la Corte ha più volte avanzato, in passato, l'ipotesi di utilizzare (al di là della sua attuale configurazione normativa) la tecnica dei "fondi negativi", così da collegare una quota degli aumenti retributivi alla razionalizzazione delle strutture e delle procedure; con la conseguenza che gli aumenti retributivi verrebbero finanziati — almeno in parte — con i "fondi positivi" derivanti dai risparmi di spesa realizzati con le operazioni di miglioramento organizzativo. Un'altra proposta potrebbe consistere nel rispettare la cadenza naturale dei tempi negoziali, in modo che — senza necessità di predeterminare le risorse disponibili — le trattative giungano a termine in tempo utile per far sì che il loro esito venga recepito nel disegno di legge finanziaria, con lo stanziamento delle risorse necessarie ad attuare gli accordi raggiunti.

Ad ogni modo, la scelta di non inserire nella legge finanziaria 2008 l'autorizzazione di spesa per il rinnovo dei contratti — donde il rinvio della contrattazione quanto meno all'esercizio successivo a quello di teorica vigenza degli accordi — è suscettibile di determinare conseguenze negative in termini di incremento dei costi di personale, sottolineate, da ultimo, nel "Libro verde sulla spesa pubblica". La stessa Corte ha più volte descritto e quantificato il costo, in termini di maggiori benefici concessi agli interessati, del ritardo nella definizione degli assetti economici. Si tratta di una sorta di *premio* derivante anche dal particolare meccanismo di aggiornamento della base di calcolo per la quantificazione dei benefici contrattuali, descritto e analizzato nella più recente relazione della Corte sul costo del lavoro pubblico.

In effetti, il riallineamento temporale dei contratti costituisce il presupposto indispensabile per una coerente definizione previsionale del quadro finanziario e per attuare i principi posti dal *memorandum* del gennaio 2007 sulla riorganizzazione dell'amministrazione e la produttività del lavoro, di fatto inapplicabile se i contratti coprono un arco temporale in tutto o in gran parte trascorso.

Va, poi, sottolineato che, sotto il profilo della coerenza delle politiche di personale con gli obiettivi di controllo della spesa, l'esame degli accordi relativi alla tornata contrattuale 2006-2007, stipulati fino ad aprile 2008, evidenzia tendenze non rassicuranti. Le risorse da destinare

alla produttività vengono, infatti, pressoché per intero destinate a finanziare passaggi di livello economico o l'attribuzione di posizioni organizzative di elevata responsabilità, da concordare nel numero e nella distribuzione con le organizzazioni sindacali attraverso un procedimento che parte dalle disponibilità economiche e non già dalle esigenze organizzative di ciascun ente.

Il rischio, anche in relazione ai requisiti previsti per le procedure concorsuali, è quello di trasformare i predetti istituti – e, in particolare la mobilità orizzontale – in una sorta di salario di anzianità da corrispondere, sia pure con diverse decorrenze temporali, a tutti gli interessati.

### 32.

E' noto che il blocco delle assunzioni, accompagnato da alcuni anni da un meccanismo di programmazione degli accessi, non ha dato risultati soddisfacenti. A parte la considerazione che le leggi finanziarie sistematicamente autorizzano, oltre ad assunzioni con modalità di lavoro flessibile, nuove assunzioni a tempo indeterminato, il dato rilevante – dalla Corte ripetutamente sottoposto al Parlamento – è quello per cui, malgrado le normative annuali di contenimento della spesa sul personale, si è prodotto, nei fatti, un incremento di oltre 107.000 unità fra il 2000 e il 2006 (al quale va aggiunto il personale delle società pubbliche che gestiscono *in house*, quali organi delle amministrazioni soprattutto regionali e locali, servizi e attività amministrative).

Non meno significativo, sul piano delle deroghe alle procedure negoziali di incremento delle retribuzioni, l'utilizzo della legge finanziaria (o di altre leggi in corso d'anno) per consentire a singole categorie di personale di acquisire, con norme *ad hoc*, benefici retributivi al di fuori della programmazione generale – comprensiva delle misure per l'incremento della produttività – inerente all'incremento delle risorse destinate al lavoro pubblico.

### 33.

Con riguardo alla stabilizzazione dei lavoratori precari, la legge finanziaria 2008 completa ed amplia la disciplina contenuta nella legge finanziaria per il 2007. La prima ha, infatti, esteso sia l'ambito soggettivo degli interessati alla stabilizzazione (non solo i dipendenti a tempo determinato, ma anche i lavoratori con contratti di co.co.co.), sia l'arco di tempo utile alla maturazione dei requisiti per la stabilizzazione (dal 29 settembre 2006 al 28 settembre 2007).

Fra le discipline delle due leggi finanziarie vi è, peraltro, una differenza sostanziale. Quanto alla legge finanziaria 2007, la stabilizzazione operava, per le amministrazioni dello Stato (comprese le agenzie) e gli enti pubblici, su semplice domanda degli interessati che fossero in possesso dei requisiti previsti; per le amministrazioni regionali e locali, su domanda degli interessati, alla condizione che gli enti avessero deciso di attuare la stabilizzazione. La prima, invece, realizza la

stabilizzazione in esito allo svolgimento di procedure selettive, in conformità della regola generale per cui ai pubblici uffici si accede, di norma, mediante concorso (art. 97, comma 3, cost.). La norma-cardine delle stabilizzazioni autorizzate dalla legge finanziaria 2008 è, appunto, quella in virtù della quale “l’accesso ai ruoli della pubblica amministrazione è comunque subordinato all’espletamento di procedure selettive di natura concorsuale o previste da norme di legge” (art. 3, comma 90, legge 244/2007).

Mentre, quindi, le stabilizzazioni della legge finanziaria 2007 configuravano, per lo più, diritti soggettivi, quelle del 2008 sono collegate a procedimenti selettivi e, quindi, a veri e propri concorsi pubblici di accesso a posti di lavoro presso pubbliche amministrazioni. Inoltre, le stabilizzazioni avverranno in maniera progressiva (e cioè, fra l’altro, tenendo conto delle disponibilità finanziarie), sulla base di appositi piani che dovranno essere predisposti dalle amministrazioni, sentite le organizzazioni sindacali, nell’ambito della programmazione triennale dei fabbisogni per gli anni 2008, 2009 e 2010. Nelle more delle procedure di stabilizzazione, le amministrazioni continueranno ad avvalersi dei lavoratori interessati, i cui contratti restano prorogati fino all’esaurimento delle procedure medesime. Si tratta, in pratica, di una “stabilizzazione provvisoria”, oggetto di un preciso diritto soggettivo degli interessati. Ancora, i comuni potranno godere di finanziamenti statali per stabilizzare o, a seconda dei casi, per assumere a tempo determinato il personale precario utilizzato “a convenzione”, già impiegato in lavori socialmente utili. E’ comunque escluso dalle procedure di stabilizzazione il personale di diretta collaborazione degli organi politici (a tutti i livelli di governo), nonché il personale a contratto che svolge compiti di insegnamento e di ricerca nelle università e negli enti di ricerca.

Procedure specifiche sono previste per la stabilizzazione dei volontari delle Forze armate, mediante loro trasferimento nei ruoli delle forze di polizia, e del personale dei vigili del fuoco; del personale appartenente a Poste italiane s.p.a. e all’Istituto poligrafico e Zecca dello Stato s.p.a., comandato presso altre amministrazioni, le quali potranno inquadrarli nei loro ruoli; del personale selezionato dal Ministero dell’ambiente e destinato a regioni ed enti locali, nonché alle Agenzie regionali per l’ambiente, per l’attuazione di taluni programmi comunitari; di personale delle regioni, degli enti locali e del servizio sanitario nazionale, subordinatamente al rispetto delle regole del patto di stabilità interno e del patto di stabilità sanitaria, nonché di altri parametri a presidio della sana gestione degli enti.

E’ stato calcolato che le stabilizzazioni previste dalle leggi finanziarie 2007 e 2008 coinvolgeranno, complessivamente, non meno di 180.000 persone (la metà delle quali per effetto della legge finanziaria 2008). Si tratta, peraltro, di una stima approssimativa, considerato che le collaborazioni coordinate e continuative – cui si deve una quota piuttosto ampia di precariato – non sono classificate, a fini statistici, come unità di lavoro. Peraltro, le

complicazioni e le incertezze presenti nella disciplina delle stabilizzazioni – accresciute dalle differenti caratteristiche delle stabilizzazioni regolate dalla legge finanziaria 2008 rispetto a quelle previste dalla legge finanziaria 2007 – costringeranno le amministrazioni ad investire in tali procedure risorse consistenti, finora non calcolate (a parte quelle necessarie a sostenere il probabile contenzioso cui daranno luogo le richiamate incertezze interpretative).

Resta da decidere se le procedure concorsuali che condurranno alle stabilizzazioni debbano essere “aperte”, dando luogo a veri e propri concorsi pubblici, o “chiuse”, configurando invece concorsi di tipo riservato, con il rischio di incorrere in censure di incostituzionalità per violazione della regola del concorso pubblico (regola che, del resto, è posta espressamente – come detto – alla base delle stabilizzazioni previste dalla legge finanziaria 2008).

In ogni caso, le stabilizzazioni, una volta completate, avranno l’effetto di colmare i ruoli organici delle amministrazioni, che non avranno, per molti anni, alcun margine per effettuare nuove assunzioni (a meno di ampliare gli organici e, quindi, la spesa per il personale).

Un giudizio circa la congruità delle risorse finanziarie destinate alle stabilizzazioni (20 milioni annui a partire dal 2008, oltre a stanziamenti per specifiche amministrazioni ed enti) non può che essere subordinato alla verifica del numero dei beneficiari, dei livelli o delle qualifiche in cui essi verranno inquadrati, delle retribuzioni di accesso a tali livelli e qualifiche, dei contratti collettivi di volta in volta ad essi applicabili. Si tratta di un’analisi che avrebbe dovuto precedere l’approvazione della complessa normativa e che, invece, è mancato. Si rende, perciò, necessario che il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato effettuino un accurato monitoraggio sull’attuazione della disciplina, considerato che sussistono incertezze persino sul numero dei potenziali beneficiari delle procedure di stabilizzazione.

I dati del “conto annuale” del personale espongono che, al 2005, il personale a tempo determinato in servizio nelle pubbliche amministrazioni ammontava a 103.300 unità circa (per lo più concentrato nel SSN, con 31.500 unità, e nel comparto regioni-autonomie locali, con circa 49.500 unità), mentre i lavoratori con contratto di collaborazione coordinata e continuativa ammontavano a circa 89.000 unità (per lo più concentrate nei comparti regioni-autonomie locali, con 47.000 unità, nel comparto delle università, con 24.500 unità, e nel SSN, con 11.600 unità); a queste due categorie di dipendenti vanno aggiunti i titolari di contratti di formazione e lavoro (circa 4.700), i lavoratori a rapporto di lavoro interinale (oltre 9.000) e i lavoratori socialmente utili (circa 34.500). Peraltro, non tutto il personale con contratto a tempo determinato o con contratto di co.co.co. è investito dalle procedure di stabilizzazione (non lo sono, ad esempio, i consulenti e, in genere, gli appartenenti ad uffici di diretta collaborazione degli organi di vertice politico); inoltre, i requisiti per accedere alla stabilizzazione variano a

seconda delle diverse categorie e, d'altro canto, la stabilizzazione avviene a domanda degli interessati. Ciò determina una relativa incertezza sull'entità dei precari che verranno stabilizzati e, quindi, sulla relativa spesa. E', comunque, stabilito che le stabilizzazioni avvengano sulla base di piani annuali, a loro volta inseriti nella programmazione triennale delle assunzioni e, quindi, tenendo conto delle esigenze funzionali delle amministrazioni e delle occorrenti disponibilità finanziarie.

La legge finanziaria lascia, comunque, alle amministrazioni la possibilità di stipulare contratti di lavoro flessibile, sebbene essa sia fortemente ridimensionata dalla previsione, rispetto al passato, di più precisi limiti e condizioni. Così, in primo luogo, contratti di lavoro flessibile sono ammessi per gli uffici di diretta collaborazione dei ministri e degli amministratori locali (sindaci, presidenti di provincia, assessori), nonché per i dirigenti e per "i preposti" ad organi di direzione, consultivi e di controllo di tutte le amministrazioni, compresi i nuclei di valutazione e verifica degli investimenti pubblici. Vi sono, poi, alcune amministrazioni specificamente (talvolta nominalmente) autorizzate a stipulare o a rinnovare contratti a tempo determinato (ad esempio, gli enti locali non sottoposti al patto di stabilità interno e quelli che, comunque, abbiano una dotazione organica non superiore a quindici unità; gli enti del Servizio sanitario nazionale, in relazione al personale medico, ma "con esclusivo riferimento alle figure infungibili", al personale infermieristico e al personale di supporto, comunque compatibilmente con i vincoli del "patto di stabilità sanitario" recepito dalla legge finanziaria 2007; la Croce rossa). Ancora, le amministrazioni possono avvalersi di contratti di lavoro flessibile per lo svolgimento di programmi o attività i cui oneri sono finanziati (o cofinanziati) dall'Unione europea e dal Fondo per le aree sottoutilizzate; le università e gli enti di ricerca, per lo svolgimento di progetti di ricerca e innovazione tecnologica i cui oneri non risultino a carico dei loro bilanci o di quello dello Stato; gli enti del Servizio sanitario nazionale, per la realizzazione (a) di programmi di ricerca dotati di finanziamenti pubblici *ad hoc* e (b) di progetti di ricerca finanziati a carico dell'Unione europea o di privati.

Vi sono, infine, due eccezioni a carattere permanente. La prima è quella per cui, a partire dal 2008, le amministrazioni dello Stato, le agenzie, gli enti non economici (compresi gli enti di ricerca) e le università possono avvalersi di personale a tempo determinato o "a convenzione", ovvero di personale a contratto di co.co.co., nel limite del 35 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nel 2003: il che configura una vera e propria spesa a regime per le amministrazioni di cui si parla. La seconda eccezione riguarda l'utilizzazione dei "lavoratori socialmente utili", le cui prestazioni non danno luogo ad un servizio prestato con rapporto d'impiego, avendo una matrice di natura assistenziale. Nella realtà, si tratta di una forma di lavoro che si è aggiunta alle altre opportunità di cui dispongono le amministrazioni – soprattutto

quelle locali – per sopperire alle loro carenze di personale, e la legge finanziaria 2008 conferma che le amministrazioni sono autorizzate ad avvalersi di questi lavoratori anche in deroga ai vincoli legislativi in materia di assunzioni e di spesa. Specifici contributi statali sono previsti in favore dei comuni per la stabilizzazione di questo personale e per la sua successiva gestione a regime (art. 1, commi 550-551).

### **Le spese per consumi intermedi**

#### **34.**

Dei circa 1.245,1 milioni attesi da una razionalizzazione e riqualificazione della spesa di parte corrente della P.A. gran parte è legata (545 milioni) al contenimento dei consumi intermedi, connesso all'attivazione di ulteriori misure per ottimizzare il sistema degli acquisti di beni e servizi puntando su una estensione dell'utilizzo delle convenzioni Consip.

La norma prevede che le amministrazioni statali centrali e periferiche debbano inviare annualmente al Ministero dell'economia e delle finanze un prospetto contenente le previsioni del proprio fabbisogno di beni e servizi, per il cui acquisto si applica il codice dei contratti pubblici di cui al D.lgs 163 del 2006. Sulla base di queste informazioni e dei dati relativi agli acquisti effettuati tra il 2005 e il 2007, il Ministero dell'economia deve individuare gli indicatori di spesa sostenibile per il soddisfacimento dei fabbisogni; gli indicatori e i parametri di spesa sono messi a disposizione di tutte le amministrazioni pubbliche, così come gli strumenti di supporto per la valutazione della comparabilità dei beni e servizi e per l'utilizzo dei parametri di prezzo-qualità. Ad illustrazione della misura il Governo ha specificato che la spesa "aggregabile" mediante approccio centralizzato (convenzioni e mercato elettronico) è stata stimata dalla Consip pari a 17 miliardi. Su tale spesa, in base alle migliori condizioni contrattuali, si potrebbe ottenere, sempre secondo Consip, un risparmio di circa 1 miliardo, che potrebbe aumentare a 2,2 miliardi nel periodo 2008-2009. La quantificazione prevista nella finanziaria risulterebbe prudente anche in relazione alla rapida attivazione della procedura e al volume crescente delle spese interessate da tali procedure.

#### **35.**

Nella valutazione di tale misura non si può non considerare che nel corso degli ultimi anni si è più volte intervenuti per contenere la dinamica della spesa, specie di quella per consumi intermedi, sia attraverso la fissazione di regole di crescita di tale aggregato con riferimento all'intero comparto delle Amministrazioni pubbliche, sia attraverso tagli lineari degli stanziamenti iscritti nel bilancio dello Stato.

Per il 2008 e gli anni successivi il provvedimento introdotto con la finanziaria si aggiunge a quello previsto dall'articolo 1, comma 507 della legge finanziaria dello scorso anno.

Come è noto la finanziaria per il 2007 per il controllo della spesa delle amministrazioni centrali ha infatti disposto 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 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 era di 3.222 milioni nel 2007. Importo che cresceva nel biennio successivo a 4.572 e a 4.576 milioni.

Le misure per il contenimento della spesa dell'amministrazione centrale introdotte dal comma 507 non si limitavano a prevedere un taglio uniforme dei capitoli di bilancio, ma miravano a dare sostanza alla riduzione programmata con la introduzione di un processo di valutazione e di verifica dei programmi di spesa.

La novità più significativa del provvedimento era rappresentata dall'inserimento nella quota indisponibile anche delle autorizzazioni di spesa predeterminate legislativamente, e non soltanto delle spese discrezionali come in precedenza. L'accantonamento è stato, in altre parole, operato non solo sulla quota discrezionale, 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.

La procedura consentiva inoltre a ciascuna amministrazione la possibilità di effettuare variazioni compensative tra capitoli appartenenti a diverse unità previsionali di base, mantenendo l'invarianza degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto.

Variazioni agli accantonamenti sono stati successivamente disposti ai sensi del successivo decreto ministeriale n. 48902 del 10 luglio 2007, cui hanno poi fatto seguito le misure di disaccantonamento, per un importo pari a circa 2 miliardi per il 2007, previste dal decreto-legge n. 81 del 2007 e le integrazioni intervenute con la legge di assestamento delle previsioni per il 2007.

### 36.

Sui risultati ottenuti da tale misura nel 2007 si tornerà più diffusamente nella relazione sul rendiconto generale dello Stato. Al momento primi dati di consuntivo possono offrire alcuni

elementi per una valutazione della conseguibilità degli ulteriori interventi previsti per il 2008, specie con riferimento ai consumi intermedi.

Nella tavola 16 sono riassunti per categoria economica gli stanziamenti utilizzabili e gli accantonamenti effettuati.

Va innanzitutto considerato che le modifiche intervenute durante l'anno hanno ridotto significativamente la portata del provvedimento: rispetto agli originali 4,6 miliardi di accantonamenti indisponibili, l'esercizio si chiude con un importo ben inferiore (2,6 miliardi) con una riduzione del 42,7 per cento.

La riduzione ha interessato soprattutto la parte capitale che ha visto più che dimezzato l'importo accantonato (-53 per cento). Per la spesa corrente invece il calo è stato inferiore (-39 per cento) e ha riguardato soprattutto le somme, per la verità limitate, relative a trasferimenti ad amministrazioni pubbliche, famiglie e imprese. L'accantonamento operato sui capitoli di consumi intermedi pari inizialmente a poco meno di 1 miliardo di euro ha subito solo una parziale riduzione (-16,3 per cento) attestandosi su un importo di 820 milioni.

Il provvedimento ha quindi perduto nel corso dell'anno molta della sua efficacia ma, almeno per quanto riguarda i consumi intermedi, ha mantenuto buona parte del rilievo quantitativo iniziale.

### 37.

Se si guarda ai primi dati del consuntivo del bilancio dello Stato per il 2007 si trova conferma della tendenza riflessiva della spesa: sia in termini di pagamenti che di impegni tale voce di spesa continua a ridursi grazie all'operare delle numerose misure di contenimento: nel 2007 la flessione dei pagamenti è stata di circa l'8,5 per cento e quella in termini di impegni di circa il 9,7 per cento.

Il risultato complessivo è frutto di andamenti molto diversi sia se si guardi alle amministrazioni, sia se si considerino le articolazioni di cui si compone questo tipo di spesa.

In termini di impegni la contrazione complessiva si concentra prevalentemente in 3 amministrazioni: la Giustizia, con circa 450 milioni, l'Interno, con circa 670 milioni e la Difesa, con oltre 450 milioni, spiegano in buona misura il calo dell'anno.

Particolarmente netta la contrazione sia di impegni che di pagamenti per i servizi, le utenze e le spese di pulizia (rispettivamente in calo del 39 e del 44 per cento) e per le spese di noleggio locazioni e leasing operativo (con una riduzione del 17,3 e del 21 per cento). Per converso nell'anno crescono in misura significativa sia gli impegni (+47 per cento) che i pagamenti (+22,9 per cento) per acquisto di beni di consumo.

Tavola 16

La spesa finale del bilancio dello Stato per l'esercizio 2007: le risorse vincolate dall'articolo 1, comma 507 della L.F. 2007

(in milioni)

categorie	stanz. iniziali LB 2007	previsioni definitive	impegni	economie	stanz. utilizzabili LF 2007, art.1 c.507	accantonamenti LF 2007, art.1, c.507	variazioni degli accantonamenti con dmt 48902	disaccantonamenti L.123/2007	indisponibilità finale	prev. iniz. cap. limitati dal c. 507	prev. def. cap. limitati dal c. 507	impegni cap. limitati dal c. 507
redditi lavoro dipendente	84.870	87.444	84.783	2.662								
consumi intermedi	9.904	12.000	10.980	1.020	8.504	978	23	182	819	8.865	10.149	9.164
Imposte pagate sulla produz.	4.575	4.699	4.550	149								
trasferimenti correnti amm.ni pubbliche	188.305	196.827	194.710	2.117	7.395	929	-177	475	277	8.571	9.214	8.927
trasferimenti correnti famiglie e isp	3.916	6.922	6.747	175	1.075	135	-29	42	64	1.127	1.462	1.307
trasferimenti correnti imprese	5.727	5.975	5.805	169	3.054	345	8	282	72	3.680	1.177	1.079
trasferimenti correnti estero	1.758	2.728	2.629	99	540	68	-1		67	807	1.073	953
risorse proprie cee	17.400	16.080	14.410	1.670								
interessi passivi e redditi da capitale	74.050	76.538	68.202	8.336								
poste correttive e compensative	45.729	44.482	43.628	853								
ammortamenti	841	841	163	679								
altre uscite correnti	8.234	3.229	582	2.646	6.370	766	177	266	677	7.214	2.860	193
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>445.309</b>	<b>457.767</b>	<b>437.190</b>	<b>20.577</b>	<b>26.938</b>	<b>3.222</b>	<b>1</b>	<b>1.247</b>	<b>1.976</b>	<b>30.265</b>	<b>25.935</b>	<b>21.622</b>
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.746	6.420	6.120	299	2.474	309	-2	29	277	2.587	4.110	3.749
contributi agli investimenti amm.ni pubbliche	17.573	20.192	19.547	645	2.537	319	0	212	107	3.519	3.543	3.436
contributi agli investimenti imprese	7.988	10.699	10.373	326	1.404	177	-28	42	107	3.322	3.528	3.377
contributi agli investimenti famiglie e isp	91	152	152	1	5	1	0		1	5	5	2
contributi investimenti estero	203	1.034	1.016	18	145	18	0		18	145	153	134
altri trasferimenti in conto cap	17.449	15.256	15.008	248	4.193	527	29	422	134	14.286	2.834	2.531
acquisizione di attività finanziarie	370	1.021	941	79								
<b>SPESE C/CAPITALE</b>	<b>49.419</b>	<b>54.773</b>	<b>53.157</b>	<b>1.616</b>	<b>10.759</b>	<b>1.350</b>	<b>-1</b>	<b>705</b>	<b>644</b>	<b>23.865</b>	<b>14.172</b>	<b>13.229</b>
<b>SPESA FINALE</b>	<b>494.728</b>	<b>512.540</b>	<b>490.347</b>	<b>22.193</b>	<b>37.697</b>	<b>4.572</b>		<b>1.953</b>	<b>2.619</b>	<b>54.130</b>	<b>40.107</b>	<b>34.851</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 17 a

## I consumi intermedi nel bilancio dello Stato (II e III livello della classificazione economica)

(in milioni)

	2002		2003		2004		2005		2006		2007	
	impegni	pagato totale										
<i>Beni di consumo</i>	1.521	1.792	1.725	1.734	1.415	1.407	1.302	1.283	1.277	1.429	1.877	1.756
<i>Pubblicazioni periodiche</i>	36	31	33	45	31	31	23	22	34	34	34	33
<i>Armi e materiale bellico per usi militari</i>	1.128	1.434	1.379	1.664	855	1.125	448	788	308	488	259	612
<b>Totale acquisto di beni</b>	<b>2.685</b>	<b>3.257</b>	<b>3.137</b>	<b>3.444</b>	<b>2.300</b>	<b>2.563</b>	<b>1.773</b>	<b>2.094</b>	<b>1.619</b>	<b>1.951</b>	<b>2.171</b>	<b>2.401</b>
<i>Noleggi, locazioni e leasing operativo</i>	1.116	1.160	1.167	1.160	1.404	1.312	1.473	1.458	1.183	1.225	979	968
<i>Mantenimento ordinaria e riparazioni</i>	1.926	1.867	2.186	2.009	2.023	2.194	1.778	1.797	1.630	1.819	1.599	1.624
<i>Utenze servizi ausiliari, spese di pulizia</i>	683	700	995	918	1.303	1.267	1.245	1.194	1.205	1.312	729	734
<i>Spese postali e valori bollati</i>	58	62	84	83	86	72	68	76	59	63	54	48
<i>Corsi di formazione</i>	339	422	472	469	468	510	372	372	380	390	369	397
<i>Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa</i>	88	72	118	121	103	87	90	92	74	90	67	69
<i>Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche convegni e mostre</i>	90	97	164	150	132	133	102	103	78	85	152	130
<i>Commissioni comitati consigli</i>	183	233	209	193	220	197	206	194	180	185	173	182
<i>Compensi per incarichi continuativi</i>	52	35	66	57	53	45	190	179	185	190	143	213
<i>Studi consulenze indagini</i>	71	168	108	97	103	90	118	109	137	130	104	102
<i>Aggi di riscossione</i>	712	717	1.058	914	711	710	1.094	979	761	709	684	639
<i>Commissioni su titoli</i>	497	497	720	720	682	683	644	644	619	619	512	512
<i>Indennità di missione e rimborsi spese viaggi</i>	484	495	571	553	559	512	584	583	511	523	458	452
<i>Altri servizi</i>	1.645	1.898	2.456	2.712	3.487	2.831	2.929	2.999	3.448	3.230	2.588	2.916
<i>Canon FIP</i>									91	85	111	111
<i>nc</i>											0	0
<b>Totale acquisto di servizi effettivi</b>	<b>7.945</b>	<b>8.423</b>	<b>10.374</b>	<b>10.156</b>	<b>11.333</b>	<b>10.644</b>	<b>10.892</b>	<b>10.778</b>	<b>10.542</b>	<b>10.656</b>	<b>8.722</b>	<b>9.098</b>
<i>Fitti figurativi</i>	147	136	182	149	136	136	118	114	0	3	0	3
<b>Totale acquisto di servizi figurativi</b>	<b>147</b>	<b>136</b>	<b>182</b>	<b>149</b>	<b>136</b>	<b>136</b>	<b>118</b>	<b>114</b>	<b>0</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>3</b>
<i>nc</i>									3	3	87	39
<b>Totale complessivo</b>	<b>10.776</b>	<b>11.816</b>	<b>13.693</b>	<b>13.749</b>	<b>13.769</b>	<b>13.342</b>	<b>12.782</b>	<b>12.986</b>	<b>12.163</b>	<b>12.613</b>	<b>10.980</b>	<b>11.541</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 17 b

(valori percentuali)

	2003		2004		2005		2006		2007	
	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale	impegni	pagato totale
<i>Beni di consumo</i>	13,4	-3,2	-18,0	-18,9	-7,9	-8,8	-1,9	11,4	47,0	22,9
<i>Pubblicazioni periodiche</i>	-7,6	45,0	-7,8	-31,7	-26,8	-27,7	49,2	51,3	2,7	-3,7
<i>Armi e materiale bellico per usi militari</i>	22,2	16,1	-38,0	-32,4	-47,6	-29,9	-31,3	-38,1	-15,8	25,6
<b>Totale acquisto di beni</b>	<b>16,8</b>	<b>5,7</b>	<b>-26,7</b>	<b>-25,6</b>	<b>-22,9</b>	<b>-18,3</b>	<b>-8,7</b>	<b>-6,8</b>	<b>34,1</b>	<b>23,1</b>
<i>Noleggi, locazioni e leasing operativo</i>	4,6	0,0	20,3	13,1	4,9	11,1	-19,7	-15,9	-17,2	-21,0
<i>Manutenzione ordinaria e riparazioni</i>	13,5	7,6	-7,5	9,2	-12,1	-18,1	-8,3	1,2	-1,9	-10,7
<i>UtENZE servizi ausiliari, spese di pulizia</i>	45,5	31,2	31,0	38,1	-4,4	-5,8	-3,2	9,9	-39,5	-44,0
<i>Spese postali e valori bollati</i>	46,1	32,7	1,9	-12,3	-20,8	4,4	-12,8	-16,6	-9,2	-23,2
<i>Corsi di formazione</i>	39,4	11,2	-1,0	8,6	-20,5	-27,0	2,1	4,8	-2,9	1,9
<i>Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa</i>	34,0	67,9	-12,4	-28,2	-12,9	5,7	-17,3	-1,7	-9,2	-23,7
<i>Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche convegni e mostre</i>	82,2	54,8	-19,7	-11,7	-23,0	-22,4	-23,0	-17,3	93,9	52,7
<i>Commissioni comitati consigli</i>	14,4	-17,0	5,0	2,1	-6,1	-1,9	-12,8	-4,4	-3,7	-1,6
<i>Compensi per incarichi continuativi</i>	26,9	60,5	-19,6	-21,7	256,3	301,5	-2,7	6,4	-22,8	12,0
<i>Studi consulenze indagini</i>	53,1	-42,1	-4,8	-7,1	13,8	20,7	16,6	19,0	-23,8	-20,9
<i>Aggi di riscossione</i>	48,5	27,5	-32,8	-22,3	53,9	37,9	-30,4	-27,6	-10,1	-9,9
<i>Commissioni su titoli</i>	44,8	44,7	-5,2	-5,1	-5,6	-5,7	-3,8	-3,8	-17,4	-17,4
<i>Indennità di missione e rimborsi spese viaggi</i>	17,9	11,7	-2,1	-7,3	4,5	13,8	-12,6	-10,4	-10,2	-13,6
<i>Altri servizi</i>	49,3	42,9	42,0	4,4	-16,0	5,9	17,7	7,7	-24,9	-9,7
<i>Canoni FIP</i>									21,8	30,2
<i>nc</i>										
<b>Totale acquisto di servizi effettivi</b>	<b>30,6</b>	<b>20,6</b>	<b>9,2</b>	<b>4,8</b>	<b>-3,9</b>	<b>1,3</b>	<b>-3,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>-17,3</b>	<b>-14,6</b>
<i>Fitti figurativi</i>	23,6	9,7	-25,4	-9,0	-13,3	-15,6	-100,0	-97,3		3,0
<b>Totale acquisto di servizi figurativi</b>	<b>23,6</b>	<b>9,7</b>	<b>-25,4</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,3</b>	<b>-15,6</b>	<b>-100,0</b>	<b>-97,3</b>		<b>3,0</b>
<i>nc</i>										
<b>Totale complessivo</b>	<b>27,1</b>	<b>16,4</b>	<b>0,6</b>	<b>-3,0</b>	<b>-7,2</b>	<b>-2,7</b>	<b>-4,8</b>	<b>-2,9</b>	<b>-9,7</b>	<b>-8,5</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 18a

## I consumi intermedi per amministrazione – Gli impegni – anni 2004-2007

AMMINISTRAZIONI	(in milioni)				(valori percentuali)		
	2004	2005	2006	2007	var. % 05/04	var. % 06/05	var. % 07/06
<i>economia e finanze</i>	2.953	3.268	2.901	2.625	10,7	-11,2	-9,5
<i>sviluppo economico+ comm int</i>	95	56	71	69	-41,0	26,5	-2,6
<i>lavoro+ solidarietà sociale</i>	94	79	68	117	-15,6	-13,6	71,6
<i>giustizia</i>	1.891	1.386	1.520	1.078	-26,7	9,7	-29,1
<i>affari esteri</i>	255	227	239	243	-11,2	5,4	1,5
<i>pubblica istruzione+ università</i>	1.365	1.240	1.143	1.457	-9,1	-7,8	27,5
<i>interno</i>	1.983	1.924	2.151	1.492	-3,0	11,8	-30,6
<i>ambiente</i>	209	205	182	180	-1,7	-11,2	-1,1
<i>infrastrutture e trasporti</i>	317	316	292	448	-0,3	-7,4	53,2
<i>comunicazioni</i>	22	19	16	20	-13,2	-18,1	27,0
<i>difesa</i>	4.145	3.649	3.203	2.754	-12,0	-12,2	-14,0
<i>politiche agricole</i>	85	93	85	96	9,5	-8,1	13,4
<i>beni culturali</i>	118	110	89	146	-6,7	-19,2	64,1
<i>salute</i>	238	210	202	254	-11,8	-3,5	25,3
<b>Totale complessivo</b>	<b>13.769</b>	<b>12.782</b>	<b>12.163</b>	<b>10.980</b>	<b>-7,2</b>	<b>-4,8</b>	<b>-9,7</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 18b

## I consumi intermedi per amministrazione – I pagamenti – anni 2004-2007

AMMINISTRAZIONI	(in milioni)				(valori percentuali)		
	2004	2005	2006	2007	var. % 05/04	var. % 06/05	var. % 07/06
<i>economia e finanze</i>	2.964	3.110	2.875	2.607	4,9	-7,5	-9,3
<i>sviluppo economico+ comm int</i>	47	84	46	90	77,6	-44,6	94,9
<i>lavoro+ solidarietà sociale</i>	92	79	63	102	-15,1	-20,0	61,8
<i>giustizia</i>	1.319	1.518	1.362	1.404	15,0	-10,2	3,1
<i>affari esteri</i>	260	226	223	220	-13,3	-1,3	-1,2
<i>pubblica istruzione+ università</i>	1.385	1.258	1.208	1.452	-9,2	-4,0	20,3
<i>interno</i>	1.856	1.934	2.124	1.475	4,2	9,8	-30,5
<i>ambiente</i>	199	194	178	197	-2,7	-8,0	10,6
<i>infrastrutture e trasporti</i>	282	297	289	389	5,2	-2,5	34,7
<i>comunicazioni</i>	23	21	17	21	-8,2	-16,2	19,2
<i>difesa</i>	4.520	3.928	3.834	3.161	-13,1	-2,4	-17,6
<i>politiche agricole</i>	74	72	96	83	-2,6	33,7	-13,9
<i>beni culturali</i>	132	115	98	128	-12,7	-15,0	30,6
<i>salute</i>	187	152	199	212	-18,7	30,9	6,3
<b>Totale complessivo</b>	<b>13.342</b>	<b>12.986</b>	<b>12.613</b>	<b>11.541</b>	<b>-2,7</b>	<b>-2,9</b>	<b>-8,5</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

**38.**

Se questi sono i risultati ottenuti guardando i dati del rendiconto generale dello Stato, il risultato che emerge in termini di contabilità nazionale fornisce una informazione ulteriore. Come è noto, il passaggio dai dati finanziari a quelli di contabilità economica prevede l'inclusione nell'aggregato di spesa per consumi intermedi (valutato in termini di pagamenti) anche di parte delle spese della difesa classificate tra le spese in conto capitale, delle spese di funzionamento delle agenzie fiscali, degli aggi e commissioni del lotto e dei servizi di intermediazione finanziaria, oltre che di altre spese di funzionamento di Presidenza del Consiglio, Corte conti e altri organi di rilevanza costituzionale.

E' considerando tali differenze che si deve guardare al conto economico dello Stato che, a fronte della riduzione dei pagamenti per consumi intermedi nel bilancio, registra una sostanziale stabilità dell'aggregato nel 2007. Tale risultato è riconducibile, quindi, essenzialmente ad un aumento delle poste riclassificate ed in particolare della spesa in conto capitale della difesa (in crescita di oltre 1.820 milioni gli importi relativi a beni militari per uso civile che vengono riclassificate tra le spese per consumi intermedi nel conto economico dello Stato).

In base ai dati di preconsuntivo della Rpp, poi, i consumi intermedi delle amministrazioni centrali era previsto scontassero un incremento ben più consistente (+11 per cento). Sul risultato dell'anno ha invece inciso il mancato completamento di un programma di spesa di natura militare da ricondurre tra le spese per consumi intermedi, destinato ad incidere sugli esercizi successivi.

**Tavola 19****Il conto economico dello Stato**

	<i>(in milioni)</i>			
	2004	2005	2006	2007
Consumi intermedi	19.659	19.317	17.763	17.787
variazione %		-1,74	-8,04	0,14

Fonte: Rge Istat

**39.**

La riduzione di spesa prevista con la finanziaria per il 2008 e gli anni successivi si innesta quindi su un quadro che presenta, almeno per quanto riguarda i consumi intermedi, segnali di difficoltà gestionale.

Nella tavola 20 è ricostruita la dimensione delle somme rese indisponibili per il 2008 in base all'art.1, c. 507 della legge finanziaria del 2007. L'importo riferito ai consumi intermedi cresce

a 1,1 miliardi (820 milioni nel 2007) e rappresenta oltre il 20 per cento dell'accantonamento indisponibile complessivo.

Una nuova riduzione su cui andrebbe ad incidere il taglio lineare degli stanziamenti da coprire con il miglioramento delle condizioni di acquisto.

Guardando allo stanziamento iniziale per il 2008 va, tuttavia, osservato che:

- al momento del varo della finanziaria per il 2007 e all'introduzione del comma 507, lo stanziamento iniziale per il 2008 era pari a 9,5 miliardi, valore che scontava il taglio degli stanziamenti disposti con le precedenti manovre finanziarie. Su tale base veniva calcolata una spesa aggredibile pari a 8,5 miliardi per un accantonamento indisponibile pari, come si diceva, a 1,1 miliardi;

- a legge finanziaria 2008 approvata e, quindi, al netto del taglio lineare operato (545 milioni di euro), lo stanziamento su cui incidono gli accantonamenti è pari a 10 miliardi. In termini di stanziamenti iniziali di competenza, la ridefinizione dei fabbisogni condotta in fase di costruzione del bilancio 2008 ha determinato incrementi di spesa pressochè equivalenti all'ammontare delle somme rese indisponibili.

#### 40.

Le caratteristiche della riduzione di spesa conosciuta nel 2007 e l'eredità trasferita sul 2008 fanno guardare con preoccupazione ad una nuova decurtazione dei fondi per gli acquisti di beni e servizi. Le riduzioni prefigurano, se non sorrette da vere e proprie modifiche organizzative, possibili effetti di rimbalzo negli esercizi successivi o il crescente ricorso a riconoscimenti di debito.

L'ulteriore riduzione in misura lineare di 545 milioni dei consumi intermedi, unita all'operare del c.507, aggrava, quindi, la situazione di precarietà operativa delle amministrazioni; rischia quindi di riproporsi, nel 2008, la necessità del ricorso a provvedimenti di urgenza analoghi a quelli intervenuti nello scorso anno.

Come osservato già in sede di audizione sulla manovra finanziaria, negli anni passati non hanno certo giovato al conseguimento dei risultati attesi dalle operazioni di centralizzazione le continue oscillazioni normative che hanno finito per influire sulla continuità operativa della Consip. Una corretta pianificazione dei fabbisogni e l'utilizzo di indicatori di spesa, nonché un miglior ancoraggio ai parametri di prezzo-qualità, pur nella sostanziale invarianza dell'impianto di parziale obbligatorietà delle convenzioni Consip, come ridefinito dalla legge finanziaria per il 2007, possono tuttavia contribuire al contenimento della spesa.

Tavola 20

## La spesa finale del bilancio dello Stato per l'esercizio 2008: le risorse vincolate dall'art.1, comma 507 della LF 2007

categorie	2008 - prev. tendenziali 2008 BLV (LB 2007)	DLB 2008	2008 LB	2008 stanz corr. LF art.1,c.507	2008 stanz utilizzabili LF 2007, art.1,c.507	(in milioni)		(valori percentuali)				
						accanton c.507	2008	var%acc 507/corr	var%acc 507/utilizz	var%acc 507/tend	var%acc 507/dlb	var%acc 507/lb
redditi lavoro dipendente	86.464	86.864	89.183									
consumi intermedi	9.511	9.916	10.019	8.459	8.400	1.100	13,00	13,09	11,56	11,09	10,98	
irap	4.514	4.529	4.533									
trasferimenti correnti amm.ni pubbliche	189.648	193.012	199.364	8.413	7.377	1.057	12,57	14,33	0,56	0,55	0,53	
trasferimenti correnti famiglie e isp	3.873	3.896	4.206	1.107	1.092	156	14,14	14,32	4,04	4,02	3,72	
trasferimenti correnti imprese	4.497	4.564	4.323	3.629	3.107	400	11,02	12,87	8,89	8,76	9,25	
trasferimenti correnti estero	1.704	1.682	1.931	801	530	76	9,48	14,34	4,46	4,52	3,93	
risorse proprie cee	17.760	15.800	15.800									
interessi passivi e redditi da capitale	73.579	78.612	78.526									
poste correttive e compensative	45.929	50.214	50.230									
ammortamenti	841	847	847									
altre uscite correnti	8.499	8.285	9.529	7.485	6.016	823	10,99	13,67	9,68	9,93	8,63	
<b>SPESE CORRENTI</b>	<b>446.819</b>	<b>458.220</b>	<b>468.491</b>	<b>29.893</b>	<b>26.523</b>	<b>3.612</b>	<b>12,08</b>	<b>13,62</b>	<b>0,81</b>	<b>0,79</b>	<b>0,77</b>	
investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	5.424	6.070	6.801	2.602	2.504	356	13,69	14,23	6,57	5,87	5,24	
contributi agli investimenti amm.ni pubbliche	15.579	20.407	24.475	2.892	2.445	351	12,13	14,34	2,25	1,72	1,43	
contributi agli investimenti imprese	8.745	8.863	9.970	2.958	1.075	154	5,21	14,34	1,76	1,74	1,55	
contributi agli investimenti famiglie e isp	68	68	120	1	1	0	14,34	14,34	0,12	0,12	0,07	
contributi investimenti estero	175	175	215	145	145	21	14,35	14,34	11,92	11,89	9,68	
altri trasferimenti in conto cap acquisizione di attività finanziarie	14.808	14.815	13.033	11.601	3.744	537	4,63	14,34	3,63	3,62	4,12	
	1.910	350	9.520									
<b>SPESE C/CAPITALE</b>	<b>46.709</b>	<b>50.749</b>	<b>64.134</b>	<b>20.199</b>	<b>9.914</b>	<b>1.419</b>	<b>7,03</b>	<b>14,31</b>	<b>3,04</b>	<b>2,80</b>	<b>2,21</b>	
<b>SPESA FINALE</b>	<b>493.528</b>	<b>508.969</b>	<b>532.626</b>	<b>50.092</b>	<b>36.437</b>	<b>5.031</b>	<b>10,04</b>	<b>13,81</b>	<b>1,02</b>	<b>0,99</b>	<b>0,94</b>	

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

## **Le spese di manutenzione degli immobili in uso alle amministrazioni dello Stato**

### **41.**

Particolare rilievo tra gli interventi per la razionalizzazione della pubblica amministrazione assumono le misure di contenimento delle spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Il comma 618 dell'articolo 2 della legge finanziaria stabilisce un tetto a questa spesa in base al valore degli immobili (come risultanti all'Agenzia del Demanio) nella misura dell'1,5 per cento per l'anno 2008 e del 3 per cento a decorrere dal 2009. A decorrere dall'anno 2008 gli enti ed organismi pubblici inseriti nel conto economico consolidato della P.A. (ad eccezione degli enti territoriali e locali, le ASL e gli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico), si devono adeguare a tali principi, riducendo le spese di manutenzione ordinaria e straordinaria. La differenza tra l'importo delle spese di manutenzione relative al 2007 e l'importo delle stesse, rideterminate a partire dal 2008 secondo tali nuovi criteri, deve essere versato ogni anno all'entrata del bilancio dello Stato entro il 30 giugno.

Per quanto riguarda l'amministrazione statale, gli effetti delle norme sui saldi di finanza pubblica sono stimati (in termini di indebitamento netto) pari a 650 milioni nel 2008, 465 nel 2009 e 475 nel 2010. Di questi 100 milioni annui sono riferibili al contenimento delle spese di manutenzione ordinaria e i restanti a quelle per manutenzione straordinaria. Non sono state fornite nella relazione tecnica indicazioni in ordine al valore degli immobili utilizzati e alle spese finora sostenute per manutenzione, ordinaria e straordinaria, dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici, elementi indispensabili per una verifica dei risparmi ascritti a tale disposizione. Ad una ricostruzione degli stessi sono dedicati i paragrafi che seguono.

### **42.**

Il primo elemento necessario ad una valutazione della realizzabilità e sostenibilità della misura introdotta con la finanziaria è costituito dalla valutazione del patrimonio immobiliare in uso governativo. Sul fronte informativo negli ultimi anni si sono registrati progressi significativi: l'azione svolta dall'Agenzia del Demanio ha permesso di pervenire ad un primo censimento del patrimonio utilizzato. Permangono tuttavia, come si vedrà nel seguito, difficoltà e ritardi nella comparazione e nel raccordo delle diverse fonti informative esistenti e nella individuazione di una ripartizione dei cespiti in relazione ai soggetti utilizzatori.

Il riferimento principale della disposizione introdotta con la finanziaria è costituito dalla quantificazione del valore degli immobili in uso governativo predisposto dall'Agenzia del Demanio. Come previsto dalla norma, gli elenchi sono stati pubblicati lo scorso 29 febbraio sul

sito dell'Agenzia. Risultano in uso alle amministrazioni dello Stato 9.655 beni per un valore complessivo di circa 48.325 milioni. Per gli immobili di proprietà di terzi condotti dalle Amministrazioni centrali in regime di locazione passiva il valore è stimato pari a circa 10.432 milioni di euro valutato, come si diceva, sulla base delle informazioni messe a disposizione dalle Amministrazioni utilizzatrici.

La rappresentazione dei valori immobiliari che è stata fornita offre un dettaglio a livello di scheda patrimoniale dei singoli cespiti, ma senza specificare l'amministrazione da cui è utilizzata. E' previsto infatti che qualora gli immobili risultino occupati da una pluralità di soggetti siano le Amministrazioni utilizzatrici a farsi carico della ripartizione e, quindi, della identificazione del limite di spesa complessivo per manutenzione, a partire dal valore pubblicato e dalla effettiva occupazione degli spazi, comunicando gli esiti di tale ripartizione all'Agenzia del Demanio<sup>18</sup>.

Non è al momento, quindi, possibile valutare il valore degli immobili in uso alle singole amministrazioni e, quindi, porre in rapporto tale valore con le spese finora sostenute per manutenzione.

L'elenco reso noto dall'Agenzia non rappresenta l'unica fonte informativa a disposizione. Una ulteriore base di riferimento è rappresentata dal conto generale del patrimonio dello Stato predisposto dalla Ragioneria generale dello Stato. In esso sono iscritte, in specifiche poste patrimoniali, la consistenza e le variazioni in aumento e in diminuzione dei beni immobili statali<sup>19</sup>.

Nella tavola 21 sono riassunti i valori delle poste del patrimonio relative a fabbricati civili adibiti ad uso istituzionale. La forte differenza tra la quantificazione del valore dei cespiti esposto nel conto generale del patrimonio e la quantificazione dell'Agenzia (da 21.105 a 48.325 milioni di euro) è da ricondurre ai diversi criteri di valorizzazione: nel conto generale del patrimonio gli immobili sono esposti a valore di libro, mentre nell'elenco è riportato un valore stimato di mercato.

---

<sup>18</sup> Nella nota di accompagnamento alla pubblicazione degli elenchi, l'Agenzia ha evidenziato che l'individuazione dei beni, sia nel caso di quelli di proprietà statale in uso governativo che di quelli di proprietà di terzi condotti dalle Amministrazioni centrali in regime di locazione passiva, è stata condotta sulla base delle informazioni amministrative a disposizione dell'Agenzia e, per gli immobili in locazione passiva, sulla base delle informazioni messe a disposizione dalle Amministrazioni utilizzatrici. Gli elenchi prevedono l'esclusione dei beni appartenenti al demanio militare, di quelli ubicati all'estero di proprietà dello Stato italiano, nonché i musei e i monumenti in consegna al Ministero dei beni archeologici e culturali.

<sup>19</sup> Va al riguardo osservato che, come da anni rilevato dalla Corte nell'analisi del conto del patrimonio redatta nell'ambito della relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, tali valori non concordavano completamente, fino al 2006, con quanto esposto nel riepilogo generale degli inventari, elaborato in passato dal Ministero delle finanze e attualmente di competenza dell'Agenzia del Demanio. Nel corso del 2007 le due amministrazioni hanno ultimato l'allineamento delle basi informative inerenti i beni patrimoniali. L'Agenzia del Demanio deve completare lo sviluppo del sistema informativo sui beni immobili del demanio e del patrimonio ai sensi dell'art. 65 del d.lvo n. 300 del 1999.

Tavola 21

**I fabbricati civili adibiti a uso istituzionale – Consistenza delle poste iscritte nel conto generale del patrimonio dello Stato**

*(in milioni)*

<i>Amministrazioni</i>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<i>economia e finanze</i>	16.237	17.764	17.983	19.780
<i>infrastrutture</i>	3	3	3	3
<i>difesa</i>	1.479	1.429	1.466	1.322
<b>totale</b>	<b>17.720</b>	<b>19.196</b>	<b>19.452</b>	<b>21.105</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

Sulla base del riepilogo generale degli inventari dei beni immobili patrimoniali trasmesso alla Corte per gli esercizi 2004, 2005 e 2006 dall’Agenzia del Demanio è possibile ricostruire una prima ripartizione tra amministrazioni usuarie delle partite patrimoniali consegnate in termini di valore economico<sup>20</sup>.

Dalla lettura di tali dati, tuttavia, risultano in consegna alle amministrazioni usuarie, per essere utilizzati per fini istituzionali, beni per soltanto la metà circa del valore di libro. La verifica circa la destinazione effettiva degli immobili, che potrà essere condotta a conclusione del processo avviato dalla finanziaria, permetterà di chiarire quelle che al momento sembrano essere indicazioni in parte contraddittorie.

**43.**

Più incerte ed incomplete risultano poi le informazioni relative alle spese per manutenzione ordinaria e, soprattutto, straordinaria tratte dal sistema informativo integrato Corte dei Conti Rgs.

Per quanto riguarda la manutenzione ordinaria, la classificazione economica prevede una voce specifica. Si tratta della “manutenzione ordinaria e riparazione di beni immobili”. Nella tavola 23 sono riportati sia gli stanziamenti iniziali e definitivi, nonché gli impegni iscritti per tale finalità per gli esercizi 2004 – 2008. Va rilevato che nel caso dell’esercizio 2008 i capitoli rilevati non sono quelli di cui si è prevista l’istituzione in applicazione dell’art. 2, commi 618-622 della legge finanziaria, per i quali attualmente non si registrano stanziamenti.

<sup>20</sup>La metodologia operativa inerente la modalità di consegna e dismissione di immobili in uso governativo di proprietà dello Stato alle amministrazioni è disciplinata dalla Circ. del Ministero dell’economia e delle finanze – RGS n. 39 del 2006, condivisa con l’Agenzia del Demanio. Le variazioni sono giustificate prevalentemente, secondo una nota di accompagnamento dei dati predisposta dall’Agenzia, per quanto riguarda la diminuzione da annullamenti di cespiti trasferiti ad altro gestore, ad esempio SCIP, FIP o altri, per quanto riguarda l’aumento dall’attività di verifica puntuale compiuta dagli uffici periferici dell’Agenzia stessa, che ha consentito un adeguamento delle stime ormai superate.

Tavola 22

**I beni patrimoniali in uso governativo, suddiviso per utilizzatori, come risultante dal riepilogo patrimoniale al 31 dicembre elaborato con criteri statistici dall'Agenzia del Demanio sull'archivio aggiornato in tempo reale dagli uffici periferici dell'Agenzia stessa.**

MINISTERO O UTILIZZATORE GOVERNATIVO	2004			2005			2006		
	Fabbricati	Terreni	Totale	Fabbricati	Terreni	Totale	Fabbricati	Terreni	Totale
PRESID. REP. (SEGRET. GEN.)	2		2			-			-
DOTAZIONE PRESID. REPUBBL.	246	206	452	246	192	438	246	192	438
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO	200	3	202	279	0	279	279	0	279
SECRETARIATO SENATO	126		126	5		5	5		5
SEGRETER. CAMERA DEPUTATI	82	-	82	47	-	47	47	-	47
CORTE COSTITUZIONALE		0	0						-
CORTE DEI CONTI	2		2	17		17	16		16
CONS. SUPER. MAGISTRATURA	5		5	5		5	5		5
T.A.R.	31		31	11		11	11		11
MIN. FINANZE	2.060	97	2.157	979	36	1.015	1.168	34	1.202
AGENZIA DEL DEMANIO				2		2	2		2
AGENZIA DELLE DOGANE				0		0	0		0
AGENZIA DELLE ENTRATE				6		6	6	1	7
AGENZIA DEL TERRITORIO				33		33	30		30
MIN. AGRICOLT. FORESTE	111	29	140	103	33	136	104	33	136
MINIST. GRAZIA GIUSTIZIA	964	122	1.086	921	96	1.018	993	96	1.089
MIN. INDUSTRIA COMMER.	44		44	42		42	39		39
MINIST. LAVORO PREV. SOC.	28		28	17		17	14		14
MIN. MARINA MERCANTILE	7	1	8	10	0	10	5	1	6
MIN. COMUN.	0		0	9		9	9		9
MIN. PUBBL. ISTRUZIONE	478	39	517	469	21	491	471	34	504
MIN. AFFARI ESTERI	771	11	782	39	11	50	39	7	46
MIN. AMBIENTE	1		1	2		2	2		2
MIN. BENI CULTURALI	230	38	267	102	7	109	100	6	106
MIN. COMMERCIO EST.	16		16	16		16	16		16
MIN. DIFESA AEREAUT.	152	41	192	165	47	212	165	19	183
MIN. DIFESA ESERCITO	3.123	406	3.530	3.464	384	3.848	3.436	383	3.819
MIN. DIFESA MARINA	286	138	424	239	107	345	237	107	345
MIN. INTERNI	1.013	196	1.209	1.074	48	1.122	1.035	49	1.083
MIN. LAVORI PUBBLICI	319	24	343	176	19	195	186	18	204
MIN. SANITA'	24	1	25	23	2	25	23	2	25
<b>Totale</b>	<b>10.321</b>	<b>1.351</b>	<b>11.672</b>	<b>8.498</b>	<b>1.004</b>	<b>9.502</b>	<b>8.687</b>	<b>981</b>	<b>9.668</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati del Riepilogo patrimoniale dei beni immobili dello Stato - situazione al 31 dicembre, predisposto dall'Agenzia del Demanio.

Tavola 23

## Le spese per manutenzione ordinaria degli immobili nel bilancio dello Stato – Dati per amministrazione – Le spese classificate nella categoria 2.2.2.1

Amministrazioni	2005			2006			2007			2008
	<i>prev iniz</i>	<i>prev def</i>	<i>impegni</i>	<i>prev iniz</i>	<i>prev def</i>	<i>impegni</i>	<i>prev iniz</i>	<i>prev def</i>	<i>impegni</i>	<i>prev iniz</i>
<i>economia e finanze</i>	11.758	21.625	21.498	8.189	17.403	17.342	6.641	18.424	18.191	9.581
<i>sviluppo economico</i>	223	842	825	144	1.857	1.856	74	3.508	1.238	54
<i>lavoro</i>	1.176	1.095	1.055	613	1.425	1.357	3.479	4.719	4.145	1.455
<i>giustizia</i>	24.425	25.533	25.410	22.091	19.727	19.615	75.281	132.493	122.998	20.566
<i>affari esteri</i>	16.660	23.826	23.825	9.879	26.419	26.416	5.270	12.177	12.055	4.287
<i>pubblica istruzione</i>	94	87	87	55	37	37	0	0	0	
<i>interno</i>	88.539	132.677	132.581	85.074	141.793	141.747	67.848	83.267	74.662	69.315
<i>ambiente</i>	90	110	110	50	119	119	152	357	338	34
<i>infrastrutture</i>	12.290	15.036	14.420	7.674	8.429	7.390	3.335	3.714	3.513	2.974
<i>comunicazioni</i>	1.466	1.359	1.359	882	958	921	559	882	710	559
<i>difesa</i>	0	0	0							
<i>politiche agricole</i>	113	4.293	4.292	153	1.432	1.432	318	1.599	1.502	407
<i>beni culturali</i>	117	157	157	64	60	60	45	45	40	45
<i>salute</i>	0	0	0							
<i>trasporti</i>				0	117	0	118	18	14	118
<i>università</i>				0	12	12	2.734	2.614	2.271	0
<i>solidarietà sociale</i>							217	403	337	96
<i>commercio internazionale</i>				0	0	0	73	627	586	62
<b>Totale complessivo</b>	<b>156.950</b>	<b>226.639</b>	<b>225.619</b>	<b>134.867</b>	<b>219.788</b>	<b>218.304</b>	<b>166.146</b>	<b>264.847</b>	<b>242.601</b>	<b>109.554</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Va tuttavia segnalato che da un esame dei dati presenti nel sistema informativo, svolto sulla base della denominazione dei capitoli ed articoli, è emerso che non tutte le spese per manutenzione ordinaria sono classificate correttamente nell'apposita categoria economica di quarto livello. Spesso l'imputazione è trunca al terzo livello. Sfuggono pertanto al computo diverse spese, iscritte in articoli di capitoli non classificati o diversamente classificati. Questo fenomeno rileva nella totalità per il Ministero della Difesa, (affiancandosi all'annosa caratteristica promiscuità dei capitoli di questa amministrazione), e per il Ministero della salute. Analoga problematica, pur se in misura inferiore, si riscontra per i ministeri istituiti nel corso dell'esercizio 2006: Trasporti, Università, Solidarietà sociale e Commercio internazionale. Per i Beni culturali si osserva che molti capitoli/piani gestionali aventi ad oggetto spese di manutenzione, anziché essere imputati alla categoria 2.2.2.1- "manutenzione ordinaria beni immobili", risultano genericamente ascritti alla categoria 2.2.2.4 "manutenzione ordinaria altro".

Nella tavola che segue si dà conto della ricognizione condotta considerando anche i capitoli di spesa corrente aventi ad oggetto manutenzione ordinaria pur senza essere ricompresi nella opportuna categoria. Gli importi, anche in questo caso relativi a previsioni iniziali, definitive e impegni dell'ultimo quadriennio, sono ripartiti per amministrazione.

Dall'insieme di queste due tipologie di capitoli emerge un quadro della spesa sostenuta per manutenzione ordinaria articolato:

- sia in termini di stanziamenti iniziali di competenza, sia definitivi che di impegni a quattro amministrazioni (interno, difesa, giustizia ed esteri) è riconducibile poco meno del 90 per cento della spesa complessiva per manutenzione;
- a dette amministrazioni risulta assegnato secondo le valutazioni del conto del patrimonio circa il 70 per cento del patrimonio immobiliare in uso governativo;
- negli ultimi anni gli stanziamenti definitivi sono risultati in forte crescita rispetto agli stanziamenti iniziali: se nel 2005 essi erano superiori del 43 per cento agli importi iniziali, nel 2007 la correzione durante l'esercizio ha portato ad un sostanziale raddoppio delle somme: a fronte di previsioni iniziali complessive pari a 271 milioni di euro, a consuntivo risultano pari a circa 589 milioni; in tutti gli esercizi osservati gli impegni hanno riguardato oltre il 95 per cento degli stanziamenti definitivi.

**Tavola 24**  
**Le spese per manutenzione ordinaria degli immobili nel bilancio dello Stato – Dati per amministrazione – Le spese non classificate nella categoria 2.2.2.1 – anni 2005-2008**

Amministrazioni	2005			2006			2007			2008
	<i>prev iniz</i>	<i>prev def</i>	<i>impegni</i>	<i>prev iniz</i>	<i>prev def</i>	<i>impegni</i>	<i>prev iniz</i>	<i>prev def</i>	<i>impegni</i>	<i>prev iniz</i>
<i>economia e finanze</i>	1.693	5.238	5.193	1.008	2.099	2.018	714	2.745	2.640	703
<i>sviluppo economico</i>	75	352	352	59	179	179	9	143	142	9
<i>lavoro</i>	104	135	131	60	101	88	4	4	4	4
<i>giustizia</i>										
<i>affari esteri</i>	2.982	3.938	2.833	9.048	3.948	3.034	3.969	3.969	1.299	4.580
<i>pubblica istruzione</i>	3.501	6.461	6.443	1.851	4.662	4.662	1.080	871	833	1.183
<i>interno</i>	5.729	16.556	16.556	4.752	18.004	17.948	3.222	16.321	15.913	10.190
<i>ambiente</i>	185	374	374	104	278	277	56	418	411	90
<i>infrastrutture</i>	3.455	5.956	5.932	2.525	3.214	3.147	65	161	147	45
<i>comunicazioni</i>										
<i>difesa</i>	198.314	273.552	271.824	97.730	223.390	222.855	87.267	271.020	256.773	55.978
<i>politiche agricole</i>	1.495	2.432	2.432	1.428	1.509	1.506	1.423	2.146	1.953	4.147
<i>beni culturali</i>	10.361	11.060	11.030	5.717	7.612	7.591	5.427	5.572	4.889	5.157
<i>salute</i>	278	925	924	161	1.116	1.112	94	1.540	1.125	94
<i>trasporti</i>							2.123	16.975	16.895	2.099
<i>università</i>				0	6	5	61	235	216	52
<i>solidarietà sociale</i>							5	416	415	5
<i>commercio internazionale</i>				0	58	49	79	1.300	1.093	80
<b>Totale complessivo</b>	<b>228.174</b>	<b>326.978</b>	<b>324.024</b>	<b>124.442</b>	<b>266.176</b>	<b>264.472</b>	<b>105.599</b>	<b>323.836</b>	<b>304.747</b>	<b>84.417</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 25

## Le spese per manutenzione ordinaria degli immobili nel bilancio dello Stato – Dati complessivi per amministrazione – anni 2005-2008

	2005			2006			2007			2008	(in migliaia di euro)
	<i>prev iniz</i>	<i>prev def</i>	<i>impegni</i>	<i>prev iniz</i>	<i>prev def</i>	<i>impegni</i>	<i>prev iniz</i>	<i>prev def</i>	<i>impegni</i>	<i>prev iniz</i>	
<b>Amministrazioni</b>											
<i>economia e finanze</i>	13.451	26.863	26.691	9.197	19.503	19.360	7.355	21.169	20.831	10.284	
<i>sviluppo economico</i>	298	1.193	1.177	203	2.036	2.035	83	3.651	1.380	63	
<i>lavoro</i>	1.280	1.230	1.186	673	1.527	1.446	3.484	4.724	4.149	1.459	
<i>giustizia</i>	24.425	25.533	25.410	22.091	19.727	19.615	75.281	132.493	122.998	20.566	
<i>affari esteri</i>	19.642	27.763	26.658	18.927	30.367	29.450	9.239	16.146	13.354	8.866	
<i>pubblica istruzione</i>	3.595	6.548	6.530	1.905	4.699	4.698	1.080	871	833	1.183	
<i>interno</i>	94.268	149.233	149.137	89.827	159.797	159.695	71.070	99.588	90.575	79.505	
<i>ambiente</i>	275	485	485	154	397	396	208	775	749	124	
<i>infrastrutture</i>	15.745	20.992	20.353	10.198	11.643	10.537	3.401	3.875	3.661	3.019	
<i>comunicazioni</i>	1.466	1.359	1.359	882	958	921	559	882	710	559	
<i>difesa</i>	198.314	273.552	271.824	97.730	223.390	222.855	87.267	271.020	256.773	55.978	
<i>politiche agricole</i>	1.608	6.725	6.724	1.581	2.941	2.938	1.742	3.745	3.455	4.554	
<i>beni culturali</i>	10.478	11.216	11.187	5.782	7.672	7.651	5.472	5.617	4.928	5.202	
<i>salute</i>	278	925	924	161	1.116	1.112	94	1.540	1.125	94	
<i>trasporti</i>	0	0	0	0	117	0	2.240	16.993	16.909	2.217	
<i>università</i>	0	0	0	0	18	17	2.796	2.849	2.487	52	
<i>solidarietà sociale</i>	0	0	0	0	0	0	222	819	752	102	
<i>commercio internazionale</i>	0	0	0	0	58	49	152	1.927	1.679	142	
<b>Totale complessivo</b>	<b>385.124</b>	<b>553.617</b>	<b>549.644</b>	<b>259.310</b>	<b>485.964</b>	<b>482.777</b>	<b>271.745</b>	<b>588.683</b>	<b>547.348</b>	<b>193.971</b>	

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 25 a

## Le spese per manutenzione ordinaria degli immobili nel bilancio dello Stato - Dati complessivi per amministrazione- anni 2005-2008

Amministrazioni	2005			2006			2007			2008
	prev iniz	prev def	impegni	prev iniz	prev def	impegni	prev iniz	prev def	impegni	prev iniz
<i>economia e finanze</i>	3,5	4,9	4,9	3,5	4,0	4,0	2,7	3,6	3,8	5,3
<i>sviluppo economico</i>	0,1	0,2	0,2	0,1	0,4	0,4	0,0	0,6	0,3	0,0
<i>lavoro</i>	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	1,3	0,8	0,8	0,8
<i>giustizia</i>	6,3	4,6	4,6	8,5	4,1	4,1	27,7	22,5	22,5	10,6
<i>affari esteri</i>	5,1	5,0	4,9	7,3	6,2	6,1	3,4	2,7	2,4	4,6
<i>pubblica istruzione</i>	0,9	1,2	1,2	0,7	1,0	1,0	0,4	0,1	0,2	0,6
<i>interno</i>	24,5	27,0	27,1	34,6	32,9	33,1	26,2	16,9	16,5	41,0
<i>ambiente</i>	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>infrastrutture</i>	4,1	3,8	3,7	3,9	2,4	2,2	1,3	0,7	0,7	1,6
<i>comunicazioni</i>	0,4	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3
<i>difesa</i>	51,5	49,4	49,5	37,7	46,0	46,2	32,1	46,0	46,9	28,9
<i>politiche agricole</i>	0,4	1,2	1,2	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	2,3
<i>beni culturali</i>	2,7	2,0	2,0	2,2	1,6	1,6	2,0	1,0	0,9	2,7
<i>salute</i>	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,0	0,3	0,2	0,0
<i>trasporti</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	2,9	3,1	1,1
<i>università</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,5	0,5	0,0
<i>solidarietà sociale</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>commercio internazionale</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3	0,1
<b>Totale complessivo</b>	<b>100,0</b>									

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavole 26

## Le spese per manutenzione ordinaria degli immobili nel bilancio dello Stato – Dati complessivi – anni 2005-2008

	<i>(in migliaia di euro)</i>									
	2005			2006			2007			2008
	<i>prev iniz</i>	<i>prev def</i>	<i>impegni</i>	<i>prev iniz</i>	<i>prev def</i>	<i>impegni</i>	<i>prev iniz</i>	<i>prev def</i>	<i>impegni</i>	<i>prev iniz</i>
<i>Manutenzione ordinaria diversamente classificata</i>	228.174	326.978	324.024	124.442	266.176	264.472	105.599	323.836	304.747	84.417
<i>manutenzione ordinaria classificata cat. 2.2.2.1</i>	156.950	226.639	225.619	134.867	219.788	218.304	166.146	264.847	242.601	109.554
<b>Totale complessivo</b>	<b>385.124</b>	<b>553.617</b>	<b>549.644</b>	<b>259.310</b>	<b>485.964</b>	<b>482.777</b>	<b>271.745</b>	<b>588.683</b>	<b>547.348</b>	<b>193.971</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

## 44.

Ben più complessa si è rivelata la ricostruzione della spesa per manutenzione straordinaria. Tale spesa non è stata finora raccolta in un'unica categoria economica, né in una specifica unità previsionale di base. Una sua ricostruzione ha richiesto di selezionare i capitoli per denominazione. Si tratta di capitoli imputati generalmente alla categoria 21 – investimenti fissi lordi. L'importo così selezionato è tuttavia molto contenuto, nel complesso inferiore al risparmio atteso dal tetto di spesa per manutenzione straordinaria indicato nella relazione tecnica al disegno di legge finanziaria (550 milioni in termini di indebitamento netto).

Tavola 27

Le spese per manutenzione straordinaria degli immobili nel bilancio dello Stato in base alla denominazione del capitolo - Dati per amministrazione – anni 2005-2008

Amministrazioni	2005			2006			2007			2008
	prev iniz	prev def	impegni	prev iniz	prev def	impegni	prev iniz	prev def	impegni	prev iniz
<i>economia e finanze</i>	74.370	74.370	74.370	74.370	74.353	74.353	24.570	24.570	21.481	24.570
<i>giustizia</i>	137.367	47.967	47.967	102.567	39.838	39.838	190.109	100.067	88.740	157.267
<i>pubblica istruzione</i>				0	1.582	1.582	0	0	0	0
<i>interno</i>	0	19.526	19.526	0	6.656	6.656	0	21.617	3.082	7.000
<i>infrastrutture</i>	202.851	229.546	229.543	134.660	144.660	144.660	134.660	134.889	130.225	134.660
<i>politiche agricole</i>	223	1.023	1.023	227	1.028	1.028	227	1.177	1.148	2.239
<i>beni culturali</i>	0	23.950	23.950	0	15.201	15.201	0	13.637	13.637	1.668
<b>totale</b>	<b>414.810</b>	<b>396.382</b>	<b>396.379</b>	<b>311.824</b>	<b>283.319</b>	<b>283.319</b>	<b>349.566</b>	<b>295.957</b>	<b>258.314</b>	<b>327.404</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 27 a

Le spese iscritte nella categoria investimenti fissi lordi - fabbricati non residenziali (cod. 21.1.4) - anni 2005-2008

Amministrazioni	2005			2006			2007			2008
	prev iniz	prev def	impegni	prev iniz	prev def	impegni	prev iniz	prev def	impegni	prev iniz
<i>economia e finanze</i>	46.973	49.411	49.173	47.058	47.597	47.361	47.038	47.581	47.282	52.037
<i>giustizia</i>	137.367	99.990	99.990	102.567	74.752	74.752	190.109	140.785	129.454	145.476
<i>affari esteri</i>	10.000	11.414	11.414	0	823	823	0	1.596	1.596	0
<i>infrastrutture</i>	8.516	10.404	10.329	5.247	5.832	5.741	0	5.255	5.254	20.000
<i>politiche agricole</i>	223	2.289	2.289	227	2.240	2.240	227	3.329	3.300	4.439
<i>trasporti</i>							5.395	7.061	4.963	5.395
<b>totale</b>	<b>203.079</b>	<b>173.509</b>	<b>173.195</b>	<b>155.099</b>	<b>131.244</b>	<b>130.917</b>	<b>242.769</b>	<b>205.606</b>	<b>191.849</b>	<b>227.346</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

I capitoli riferiti a manutenzione straordinaria sono stati individuati solo per un limitato numero di amministrazioni (l'Economia, la Giustizia, le Infrastrutture e le Politiche agricole). Non aver

potuto individuare per le altre amministrazioni capitoli relativi a tale tipo di spesa dipende, presumibilmente, dal fatto che essa viene classificata all'interno di capitoli misti di dimensioni maggiori.

I dati relativi agli stanziamenti definitivi e agli impegni sono risultati, diversamente dal caso della manutenzione ordinaria, inferiori alle previsioni iniziali.

#### 45.

Non aiuta la valutazione del rilievo complessivo di questo tipo di spesa neanche l'osservazione dei dati riclassificati in base ai criteri di costruzione del budget dello Stato. Le tavole che seguono espongono le previsioni economiche misurate sulla base delle risorse assegnate in via definitiva dalla legge di bilancio per i due esercizi finanziari 2006 e 2007<sup>21</sup>.

Il budget dello Stato espone tutti i costi che lo Stato prevede di sostenere nel periodo di riferimento, costituendo la rappresentazione economica degli obiettivi e programmi dei Centri di costo che fanno capo al Centro di responsabilità amministrativa dell'amministrazione.

Come è noto, le previsioni economiche rappresentate nel Budget economico dello Stato si basano su una triplice prospettiva di rilevazione e rappresentazione:

- natura dei costi previsti, stabilita in base al Piano unico dei conti;
- responsabilità organizzativa, stabilita in base ai Centri di responsabilità amministrativa (strutture dirigenziali generali di primo livello), in cui si articola il Bilancio dello Stato e ai sottostanti Centri di costo (strutture dirigenziali generali riferibili a ciascun Centro di responsabilità);
- destinazione dei costi, rappresentata dalle Missioni istituzionali su cui ciascuna struttura è chiamata ad operare.

I costi per manutenzione ordinaria sono compresi tra gli acquisti di servizi, nell'ambito dell'aggregato "Costi di Gestione", che include gli oneri relativi all'utilizzo di beni materiali e di servizi esterni e si riferisce alle prestazioni fornite da terzi, finalizzate al mantenimento in efficienza e in buono stato dei beni impiegati per lo svolgimento delle attività delle Amministrazioni.

Il costo complessivo è determinato dall'ammontare delle manutenzioni ultimate nel periodo, indipendentemente dall'esercizio finanziario in cui si sono rese disponibili le risorse. Per tutti i costi, cioè, va tenuto presente il concetto di competenza economica, secondo il quale il costo di un periodo corrisponde al valore del servizio erogato o prestato nello stesso periodo, indipendentemente dal momento in cui saranno impegnate o pagate le relative risorse finanziarie.

I costi di manutenzione straordinaria fanno riferimento ai lavori che intervengono su un bene già esistente, per ripristinare o per aumentare il valore originario del bene durevole e sono accolti tra gli ammortamenti, che esprimono la quota dei costi relativa sia all'acquisizione dei beni durevoli che ai beni strumentali utilizzati, sia ai lavori di manutenzione straordinaria realizzati. Tale quota è determinata sulla base dei criteri e delle aliquote prestabilite.

---

<sup>21</sup> Non è ancora disponibile il budget definito 2008. Il processo di riforma della struttura e della rappresentazione del bilancio dello Stato, compiuto nel quadro dell'impianto legislativo contabile vigente, ha comportato una revisione della struttura classificatoria per l'esercizio finanziario 2008, articolata su due livelli (missioni e programmi), riconoscendo un ruolo centrale alla allocazione delle risorse secondo finalità di spesa e producendo un impatto notevole sul sistema di budget e sulla programmazione economico-finanziaria, che ha la destinazione delle risorse come specifico punto di riferimento.

Tali valori tengono conto delle modalità di semplificazione adottate per la predisposizione dei Budget degli anni precedenti, non essendo stati considerati, ai fini dell'ammortamento, i beni durevoli acquisiti e le manutenzioni straordinarie realizzate antecedentemente all'anno 2000.

I costi gestiti in modo centralizzato – dagli uffici del consegnatario o da altri uffici per l'intera Amministrazione o per una parte della stessa (ad esempio per Dipartimento), e prevalentemente le voci di 2° livello Manutenzione ordinaria, Locazioni, noleggi e leasing, Utenze e canoni, Servizi di ristorazione, Servizi Ausiliari e Assicurazioni –, sono previsti, distintamente per semestre, dagli uffici responsabili della loro acquisizione e gestione ed attribuiti ai singoli centri di costo.

Tavola 28 a

## La spesa per manutenzione dei beni immobili nel Budget dello Stato

(in milioni)

Budget presentato	2006		2007	
	Manutenzione ordinaria beni immobili	Manutenzione straordinaria fabbr. civili ad uso abitativo, commerciale e governativo	Manutenzione ordinaria beni immobili	Manutenzione straordinaria fabbr. civili ad uso abitativo, commerciale e governativo
<i>economia e finanze</i>	9.887,8	1.219,3	8.774,0	1.127,6
<i>sviluppo economico</i>	403,1	23,3	134,8	17,1
<i>lavoro e previdenza sociale</i>	793,4	5,1	523,6	0,4
<i>giustizia</i>	76.128,0	8.979,2	92.871,5	9.704,8
<i>affari esteri</i>	4.917,5	4.933,5	6.569,6	4.784,6
<i>pubblicaistruzione</i>	4.245,4	0,0	2.417,4	0,0
<i>interno</i>	94.057,3	2.698,3	74.445,4	1.974,1
<i>ambiente e tutela territorio</i>	460,4	0,2	356,0	0,2
<i>infrastrutture e trasporti</i>	5.202,2	671,6	553,6	0,0
<i>comunicazioni</i>	458,3	38,4	219,0	39,2
<i>difesa</i>	114.156,9	442,5	46.805,6	492,1
<i>politiche agricole e forestali</i>	1.970,0	395,0	2.029,3	428,2
<i>beni e attività culturali</i>	16.894,3	423,8	8.437,9	633,5
<i>salute</i>	62,9	3,1	342,9	5,5
<b>totale</b>	<b>329.637,6</b>	<b>19.833,3</b>	<b>244.480,4</b>	<b>19.207,2</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati del budget dello Stato

I dati tratti dal Budget dello Stato offrono una rappresentazione del fenomeno ulteriore rispetto a quella finora esaminata. Se pur con differenze anche significative per amministrazione, l'importo relativo alla manutenzione ordinaria risulta su livelli comparabili nelle due ricostruzioni: nel 2007 gli importi destinati a manutenzione erano di poco inferiori ai 250 milioni di euro (contro i 270 previsti a livello di bilancio finanziario). Nel caso delle spese di manutenzione straordinaria, è invece molto più contenuto (poco più di 19 milioni di euro contro i 349 del bilancio finanziario) a ragione, anche, ma non solo, della metodologia di costruzione dei dati.

Tavola 28 b

## La spesa per manutenzione dei beni immobili nel Budget dello Stato

(in milioni)

Budget definito	2006		2007	
	Manutenzione ordinaria beni immobili	Manutenzione straordinaria fabbr. civili ad uso abitativo, commerciale e governativo	Manutenzione ordinaria beni immobili	Manutenzione straordinaria fabbr. civili ad uso abitativo, commerciale e governativo
<i>economia e finanze</i>	8.510,8	1.149,3	8.512,9	1.118,1
<i>sviluppo economico</i>	809,4	27,0	676,0	56,9
<i>lavoro e previdenza sociale</i>	1.235,9	5,1	483,6	0,4
<i>giustizia</i>	75.897,3	9.184,6	81.547,6	9.702,4
<i>affari esteri</i>	4.945,5	4.709,5	5.853,6	4.758,0
<i>pubblica istruzione</i>	2.533,5	0,0	1.950,3	0,0
<i>interno</i>	91.836,8	2.381,4	72.949,8	1.966,2
<i>ambiente e tutela territorio</i>	460,4	0,2	356,0	0,2
<i>infrastrutture e trasporti</i>	4.599,8	684,8	553,6	0,0
<i>comunicazioni</i>	244,0	38,5	219,0	39,2
<i>difesa</i>	52.109,2	452,5	49.721,0	500,3
<i>politiche agricole e forestali</i>	1.950,0	376,1	17.564,2	428,2
<i>beni e attività culturali</i>	10.036,9	364,8	7.823,1	631,3
<i>salute</i>	87,5	3,1	342,9	5,5
<b>totale</b>	<b>255.257,1</b>	<b>19.376,8</b>	<b>248.553,5</b>	<b>19.206,7</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati del budget dello Stato

## 46.

Va infine osservato che anche guardando ai dati relativi ai pagamenti dello Stato raccolti nella banca dati Siope (si tratta dei pagamenti effettuati tramite mandato informatico) si ha conferma di livelli di spesa per manutenzione ordinaria ma, soprattutto, straordinaria contenuti. I pagamenti codificati per manutenzione ordinaria di immobili variano considerevolmente nei due esercizi (da 176 milioni nel 2006 a 121 nel 2007) e rappresentano in media circa il 15 per cento della spesa complessivamente destinata a manutenzioni ordinarie.

Considerando i pagamenti per manutenzione straordinaria di fabbricati civili ad uso governativo e fabbricati militari gli importi crescono a 225 milioni nel 2007 rispetto ai 170 del 2006. Nei biennio le due voci di spesa hanno rappresentato in media il 44 per cento del totale della manutenzione straordinaria.

## 47.

Le informazioni sulla spesa per manutenzione (specie quelle relative alla gestione straordinaria) degli immobili risultano, in conclusione, di difficile ricostruzione e carenti. In base alle informazioni desumibili dall'esame del bilancio dello Stato sembrerebbero non sussistere margini sufficienti per considerare conseguibili i risparmi di spesa prefigurati.

Tavola 29

**I pagamenti per manutenzione nel bilancio dello Stato – Banca dati Siope – Pagamenti effettuati tramite mandato informatico – analisi per categoria**

		(in milioni)	
		2007	2006
<b>Consumi intermedi</b>		<b>10.313,1</b>	<b>9.482,3</b>
047	Manutenzione ordinaria di immobili	121,2	176,0
048	Manutenzione ordinaria di mobili, arredi e accessori	4,8	7,0
049	Manutenzione ordinaria di impianti e macchinari	176,1	188,6
050	Manutenzione ordinaria di mezzi di trasporto	251,6	381,2
051	Manutenzione ordinaria di mezzi di hardware	35,6	19,4
052	Manutenzione ordinaria di mezzi di software	145,5	142,7
053	Manutenzione ordinaria di altri beni	74,0	107,5
<b>Totale manutenzione ordinaria</b>		<b>808,8</b>	<b>1.022,4</b>
055	Noleggi, locazioni e leasing di immobili	246,4	271,4
<b>Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni</b>		<b>2.801,7</b>	<b>2.253,2</b>
259	Manutenzione straordinaria di vie di comunicazione	57,9	29,4
260	Manutenzione straordinaria di infrastrutture idrauliche	11,7	3,2
261	Manut. straord. di infrastrutture portuali ed aeroportuali	33,3	16,5
262	Manut. straordinaria di opere per la sistemazione suolo	19,4	10,6
263	Manut. straord. di fabbr. civili uso abitativo, comm. e governativo	164,4	125,6
264	Manut. straord. fabbricati industriali e costruzioni leggere	31,6	22,4
265	Manutenzione straordinaria di fabbricati militari	61,2	45,6
266	Manutenzione straordinaria fabbricati rurali	0,3	2,3
267	Manutenzione straordinaria di opere destinate al culto	1,6	1,4
268	Manut. straord. beni di valore culturale, storico, archeologico	27,7	42,7
269	Manut. straord. beni di strade ferrate e relativi materiali	0,0	0,8
270	Manut. straord. beni di impianti sportivi	0,1	0,2
271	Manut. straord. di mezzi di trasporto stradali pesanti	0,0	5,1
272	Manut. straord. di mezzi di trasporto aerei	31,9	15,9
273	Manut. straord. di mezzi di trasporto marittimi	5,1	5,5
274	Manut. straord. di mobili e arredi	1,0	1,3
275	Manutenzione straordinaria di impianti e attrezzature	18,8	19,1
276	Manutenzione straordinaria di hardware	6,2	1,5
277	Manutenzione straordinaria di software	27,9	22,9
278	Manutenzione straordinaria di opere artistiche	15,9	6,2
279	Manutenzione straordinaria di materiale bibliografico	4,0	1,6
280	Manutenzione straordinaria di strumenti musicali	10,1	1,3
<b>Totale manutenzione straordinaria</b>		<b>530,1</b>	<b>381,2</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SIOPE

A partire dai dati comunicati dall’Agenzia è possibile calcolare il tetto di spesa previsto dalla finanziaria (1,5 per cento del valore degli immobili): le spese annue di manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili utilizzati dalle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato non possono superare, per l’esercizio 2008, i 725 milioni di euro e i 1.450 milioni circa nel 2009 ed esercizi successivi. Per gli immobili di proprietà di terzi condotti dalle Amministrazioni centrali in regime di locazione passiva è consentita la manutenzione ordinaria fino a un massimo di 104 milioni circa (ricavati applicando la prevista percentuale dell’1 per cento al valore attribuito agli immobili in locazione). Perché si realizzino risparmi di spesa quali quelli stimati (550 milioni con riferimento alla spesa per manutenzione straordinaria) la spesa dovrebbe, peraltro, risultare ben superiore a quella fin qui osservata e pari, in termini di previsioni definitive di competenza nell’esercizio 2007 a circa 300 milioni.

Esisterebbero, invece, margini (anche se limitati) per le spese di manutenzione ordinaria: i risparmi attesi 100 milioni risultano pari a circa un terzo delle previsioni iniziali di competenza del bilancio 2007 (272 milioni) e a poco più di un sesto delle previsioni definitive (589 milioni). Va infine sottolineata la rilevanza della disposizione inserita nella finanziaria che prevede a partire dal 2008 l’imputazione delle spese di manutenzione ordinaria e straordinaria a *“specifico capitolo, anche di nuova istituzione, appositamente denominato, rispettivamente di parte corrente e di conto capitale, iscritto nella pertinente unità previsionale di base della amministrazione in cui confluiscono tutti gli stanziamenti destinati alle predette finalità”*. Una disposizione quanto mai opportuna, data la difficoltà finora incontrata a pervenire ad una valutazione delle risorse impiegate dalle amministrazioni centrali dello Stato per manutenzione dei beni immobili.

### **La riduzione dei termini di perenzione amministrativa**

**48.**

L’articolo 3, comma 36, della legge finanziaria 2008 dispone la riduzione del termine di perenzione amministrativa dei residui<sup>22</sup> delle spese in conto capitale da sette a tre anni. Prevede poi che venga effettuata con cadenza triennale, a partire dal 2008, un’analisi e una valutazione dei residui propri di parte capitale, al fine di verificare la permanenza dei presupposti (ex articolo 20, comma 3, della legge 468/1978) per il loro mantenimento in bilancio.

Il programma di ricognizione dei residui passivi dovrà portare il Ministero dell’economia in collaborazione con le amministrazioni ad individuare i residui per i quali, non ricorrendo più i presupposti, è possibile procedere all’eliminazione. Con decreto del Ministro dell’economia, di

<sup>22</sup> Cosiddetti “propri” perché “derivanti da importi che lo Stato abbia assunto l’obbligo di pagare per contratto o in compenso di opere prestate o di lavori o di forniture eseguiti” (Regio decreto n. 2440 del 1923, art. 36, terzo comma).

concerto con i Ministri interessati, è previsto che venga stabilito quanto di tali residui da eliminare debba essere versato dalle amministrazioni interessate all'entrata del bilancio dello Stato e quanto invece, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e nei limiti degli effetti positivi stimati in ciascun anno in termini di indebitamento netto, sia da destinare ad appositi fondi per il finanziamento di nuovi programmi di spesa o di quelli già esistenti dello stesso Ministero. Per tale procedura è previsto il parere delle Commissioni parlamentari.

La misura comporta l'eliminazione di un ammontare di residui passivi tale da determinare una correzione del fabbisogno e dell'indebitamento netto, stimata pari a 1.530 milioni nel 2008, 1.340 milioni nel 2009 e 1.310 milioni nel 2010.

Secondo la relazione tecnica, tale valutazione tiene conto sia dell'ammontare medio dei residui passivi in conto capitale che si formano annualmente, che del tasso medio di smaltimento degli stessi. Tali criteri sono quelli adottati al momento della formulazione delle stime di cassa ad inizio anno.

Nelle valutazioni del governo, l'ammontare dei residui spendibili per ciascun anno può complessivamente essere commisurato al livello di erogazioni derivante dalla ripartizione del fondo per le autorizzazioni di cassa (gli stanziamenti delle previsioni iniziali di bilancio sono quantificati in termini di competenza e di cassa, di norma, per importi equivalenti). Una quota di tali risorse viene destinata alla ridotazione dei capitoli interessati al pagamento dei titoli trasportati, definiti nel mese di gennaio di ciascun anno, concernenti gli ordini di pagamento, inestinti, al 31 dicembre dell'anno precedente. L'ammontare delle risorse di cassa destinabili in corso d'anno a fronteggiare i pagamenti in conto residui è stato stimato, per il 2007, in circa 15 miliardi (ovvero pari alla dotazione di cassa del cap. 3002/Mef), a valere su una complessiva consistenza dei residui accertati dal consuntivo 2006, evidenziata nelle risultanze del bilancio assestato 2007, pari ad euro 120.874,5 milioni.

Nel bilancio 2008, lo stanziamento del Fondo per la riassegnazione dei residui perenti è stato elevato da 500 milioni del 2007 a 900 milioni per adeguarne la dotazione alle richieste di reinscrizione, a valere su una complessiva consistenza di residui passivi perenti pari, al 31 dicembre 2006, a 40,0 miliardi di parte corrente e 9,1 miliardi in conto capitale.

Il governo non ha fornito elementi di dettaglio che consentano una valutazione della metodologia di stima e quindi degli effetti attesi sui saldi di finanza pubblica.

Nel seguito si fornisce una ricostruzione dell'ammontare complessivo dei residui passivi relativi a spese in conto capitale, sia propri che di stanziamento, iscritti nel bilancio dello Stato, distintamente per anno di maturazione; l'ammontare dei residui già perenti ai fini contabili, per cui è possibile la reinscrizione in bilancio; il calcolo delle somme mandate in perenzione in

ciascun anno distinte per categoria economica ed amministrazione, compresa la quota che risulta stralciata nel 2007 per effetto della perenzione anticipata.

#### 49.

Tra il 2004 e il 2006 i residui finali a consuntivo si sono mantenuti su livelli pressocchè costanti (in media pari a circa 120 miliardi). Nel 2007 proprio per l'operare della norma approvata con la finanziaria per il 2008 l'importo si riduce in misura consistente a poco più di 92 miliardi. Sono naturalmente i residui in conto capitale a presentare una flessione consistente: dai 72,2 miliardi del 2006 scendono ai 50,5 miliardi dell'esercizio appena concluso.

Tavola 30

#### I residui finali di consuntivo ripartiti per titolo di spesa ed anno.

*(in milioni)*

TITOLI SPESA	2004	2005	2006	2007
1 spesa corrente	39.497	42.049	39.786	38.016
2 spesa in conto capitale	72.531	73.755	72.284	50.571
3 rimborso prestiti	9.266	3.334	8.805	3.748
<b>Totale</b>	<b>121.294</b>	<b>119.138</b>	<b>120.875</b>	<b>92.336</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 30 a

#### I residui totali ripartiti in conto competenza e residui.

*(in milioni)*

esercizi	Res c/competenza	Res c/residui	Residui totali
2004	58.028	63.265	121.294
2005	53.259	65.879	119.138
2006	53.293	67.582	120.875
2007	58.394	33.942	92.336

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Nel periodo osservato la sostanziale costanza nella dimensione complessiva dei residui è stata, tuttavia, il risultato di andamenti diversi delle sue due componenti: in flessione i residui generati dalla competenza (da 58,0 miliardi del 2004 ai 53,3 del 2006), sono continuamente aumentati quelli in conto residui (da 63,3 a 67,6 miliardi tra il 2004 e il 2006). Diverso il risultato nel 2007: al forte calo dei residui conservati in bilancio (dovuto al provvedimento della finanziaria) corrisponde una crescita di oltre 5 miliardi dei residui di competenza.

Tavola 30b

**I residui totali propri di lettera c) ripartiti in conto competenza e in conto residui**

*(in milioni)*

esercizi	provenienti dalla competenza	provenienti dai residui	totali residui propri
2004	39.890	59.961	99.851
2005	38.522	61.555	100.077
2006	35.533	65.358	100.891
2007	42.118	31.517	73.635

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Tavola 30c

**I residui di spesa in c/capitale ripartiti in conto competenza e in conto residui**

*(in milioni)*

esercizi	provenienti dalla competenza	provenienti dai residui	totali residui propri
2004	21.961	50.569	72.531
2005	20.412	53.343	73.755
2006	18.989	53.295	72.284
2007	29.206	21.365	50.571

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Finora si è fatto riferimento al complesso dei residui. Guardando a quelli propri, di lettera c), ossia quelli generati da impegni giuridicamente perfezionati dall'amministrazione e non pagati nell'esercizio, gli andamenti in precedenza evidenziati si fanno più netti: dall'esercizio 2004 al 2006 flettono i residui annualmente provenienti dalla competenza, mentre crescono da 59 a 65 miliardi quelli provenienti da residui. Un dato che evidenzia le crescenti difficoltà di riassorbimento dello *stock* accumulato negli anni. Nell'ultimo anno sono proprio i residui di lettera c) a presentare l'incremento più forte, passando da 35,5 miliardi a poco più di 42.

Tavola 30d

**I residui in conto capitale propri di lettera c) ripartiti in conto competenza e in conto residui.**

*(in milioni)*

esercizi	provenienti dalla competenza	provenienti dai residui	totali residui propri
2004	14.773	47.488	62.261
2005	13.925	50.871	64.796
2006	11.814	51.376	63.190
2007	15.875	19.534	35.409

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Andamenti fino al 2006 che assumono rilevanza in parte diversa stringendo ancor più l'osservazione su quelli in conto capitale: si attenua in questo caso la crescita della componente proveniente da residui, mentre si fa più netta la flessione di quelli di competenza; la forte crescita tra il 2006 e il 2007 della componente di competenza (+10 miliardi), è frutto di un contributo pressoché eguale tra quelli di lettera c) e quelli di lettera f). Si trova conferma anche in questi dati delle difficoltà di definizione degli interventi in conto capitale a partire già dalla fase di identificazione degli impegni.

## 50.

I residui propri in conto capitale (provenienti da c/residui) letti per categoria economica forniscono elementi ulteriori:

**Tavola 31**  
**I residui propri in conto capitale di vecchia formazione: una analisi per categoria economica**

*(in milioni)*

Categoria economica	2004	2005	2006	2007
21 -Investimenti fissi lordi	5.550	5.610	5.641	3.111
22 -Contributi agli investimenti amm. Pubbl.	21.405	23.161	21.467	7.840
23 -Contributi alle imprese	10.487	12.605	15.243	6.311
24 -Contributi a famiglie e i.s.p.	75	104	128	106
25 -Contributi investimenti estero	101	94	274	93
26 -Altri trasferimenti in c/capitale	1.492	1.289	2.223	1.443
31 -Acquisizioni attività finanziarie	8.378	8.008	6.401	631
<b>totale</b>	<b>47.488</b>	<b>50.871</b>	<b>51.376</b>	<b>19.534</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

**Tavola 31a**  
**(valori percentuali)**

Categoria economica	2004	2005	2006	2007
21 -Investimenti fissi lordi	11,7	11,0	11,0	15,9
22 -Contributi agli investimenti amm. Pubbl.	45,1	45,5	41,8	40,1
23 -Contributi alle imprese	22,1	24,8	29,7	32,3
24 -Contributi a famiglie e i.s.p.	0,2	0,2	0,2	0,5
25 -Contributi investimenti estero	0,2	0,2	0,5	0,5
26 -Altri trasferimenti in c/capitale	3,1	2,5	4,3	7,4
31 -Acquisizioni attività finanziarie	17,6	15,7	12,5	3,2
<b>totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

- la quota maggiore è rappresentata da contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche. La quota riferibile a questa categoria si è mantenuta su livelli superiori al 45 per cento del totale nel biennio 2004-2005 per poi flettere, ma rimanendo tuttavia su livelli superiori al 40 per cento;
- in crescita in tutto il periodo il peso dei contributi alle imprese: dal 22,1 per cento del 2004 ad oltre il 32 per cento del 2007. La netta crescita (dal 29,7 per cento del 2006) in un anno di forte riduzione dei residui per l'abbassamento del periodo di perenzione rafforza l'evidenza di un fenomeno che conosce una accentuazione del periodo più recente;
- rimane costante tra il 2004 e il 2006 il peso dei residui riconducibili ad investimenti fissi dello Stato. Anche in questo caso la forte crescita del 2007 (dall'11 per cento del triennio al 16 per cento dell'ultimo esercizio) conferma le indicazioni per un peggioramento relativo nello smaltimento dei residui nell'esercizio appena concluso.

#### 51.

La tavola 32 fornisce poi alcuni elementi ulteriori. Per gli anni 2001-2006 sono ricostruiti i residui propri in conto capitale per anno di formazione del residuo stesso. Nel complesso i residui sono cresciuti tra il 2001 e il 2006 da 35 miliardi ad oltre 51. Due fenomeni hanno caratterizzato tale risultato. Da un lato, si è avuto un forte rallentamento nella velocità con cui i residui vengono "evasi" nei primi anni della loro formazione. Se nel 2000, nei primi due anni dalla definizione degli impegni di spesa, i residui propri si riducevano del 34 per cento, nel 2004 tale quota si era ridotta al 24 per cento. Dall'altro, si riduce negli anni il peso sul totale dei residui propri di quelli riferibili ai due esercizi precedenti. In altre parole se al 31 dicembre 2001 i residui propri provenienti dagli ultimi due esercizi (1999 e 2000) rappresentavano oltre il 71 per cento del totale, al 31 dicembre 2006 il peso sui residui propri complessivi di quelli prodotti nel 2004 e 2005 era di solo il 44,7 per cento. Un dato che rivela la presenza di difficoltà particolari che incidono sulla dinamica dei pagamenti.

Negli ultimi anni infatti oltre all'operare di meccanismi specifici volti a rallentare la spesa (è stato frequente in sede di manovra finanziaria, il ricorso a tetti ai pagamenti annuali per spese in conto capitale destinate a soggetti al di fuori della PA) incide sulla dimensione del fenomeno oltre che alla crisi che coinvolge tradizionali strumenti di sostegno dell'economia anche l'operare di ritardi imputabili alla mancata definizione dei nuovi assetti istituzionali.

Tavola 32

## I residui propri in conto capitale – La ripartizione per esercizio di provenienza

Esercizio di provenienza	<i>(in milioni)</i>						<i>(valori percentuali)</i>											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006		
	<i>consistenza in milioni</i>						<i>variazione rispetto ad anno precedente</i>						<i>quota smaltita per anno</i>					
1995	1.114	220	218	214	116	56												
1996	1.758	1.211	54	43	38	34												
1997	2.232	1.666	1.369	40	37	33												
1998	4.954	3.700	2.925	1.983	9	9												
1999	9.122	6.137	4.816	4.293	3.990	47												
2000	16.046	12.021	10.628	7.186	4.685	3.882	4.025	1.393	3.442	2.501	803	25,1	8,7	21,5	15,6	5,0		
2001		15.811	13.168	10.316	9.288	7.051		2.643	2.852	1.028	2.237		16,7	18,0	6,5	14,1		
2002			14.978	13.014	10.960	9.466			1.964	2.054	1.494			13,1	13,7	10,0		
2003				10.383	9.305	7.819				1.078	1.486				10,4	14,3		
2004					12.426	10.740					1.686					13,6		
2005						12.222												
<b>Totale</b>	<b>35.251</b>	<b>40.790</b>	<b>48.177</b>	<b>47.488</b>	<b>50.871</b>	<b>51.376</b>												

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

Tavola 32a

## I residui propri in conto capitale - La ripartizione per esercizio di provenienza

Esercizio di provenienza	<i>(dati in milioni)</i>						<i>(valori percentuali)</i>											
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	<i>consistenza in milioni</i>						<i>composizione dei residui per anno di formazione</i>						<i>composizione cumulata</i>					
<b>1995</b>	1.114	220	218	214	116	56	3,2						99,9					
<b>1996</b>	1.758	1.211	54	43	38	34	5,0	3,0					96,8	99,4				
<b>1997</b>	2.232	1.666	1.369	40	37	33	6,3	4,1	2,8				91,8	96,4	99,4			
<b>1998</b>	4.954	3.700	2.925	1.983	9	9	14,1	9,1	6,1	4,2			85,5	92,3	96,6	99,3		
<b>1999</b>	9.122	6.137	4.816	4.293	3.990	47	25,9	15,0	10,0	9,0	7,8		71,4	83,3	90,5	95,2	99,6	
<b>2000</b>	16.046	12.021	10.628	7.186	4.685	3.882	45,5	29,5	22,1	15,1	9,2	7,6	45,5	68,2	80,5	86,1	91,7	99,6
<b>2001</b>		15.811	13.168	10.316	9.288	7.051		38,8	27,3	21,7	18,3	13,7		38,8	58,4	71,0	82,5	92,1
<b>2002</b>			14.978	13.014	10.960	9.466			31,1	27,4	21,5	18,4			31,1	49,3	64,3	78,3
<b>2003</b>				10.383	9.305	7.819				21,9	18,3	15,2				21,9	42,7	59,9
<b>2004</b>					12.426	10.740						24,4	20,9				24,4	44,7
<b>2005</b>						12.222							23,8					23,8
<b>Totale</b>	<b>35.251</b>	<b>40.790</b>	<b>48.177</b>	<b>47.488</b>	<b>50.871</b>	<b>51.376</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>						

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

Tavola 33

## Residui in conto capitale propri, di stanziamento e perenti

*(in milioni)*

<i>esercizi finanziari</i>	<i>residui propri lett. C) consuntivati</i>	<i>residui di stanziamento lett. f) consuntivati</i>	<i>perenzione amministrativa</i>
2001	35.251	4.998	1.132
2002	40.790	3.993	697
2003	48.177	1.609	657
2004	47.488	2.923	1.053
2005	50.871	2.089	1.687
2006	51.376	1.422	1.915
2007	19.534	1.821	28.414

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

L'osservanza dei nuovi limiti temporali stabiliti dalla legge finanziaria ai fini della conservazione in bilancio e la conseguente rideterminazione dell'importo degli stanziamenti provenienti dagli esercizi precedenti (circolare della RGS n. 6 del 4 febbraio 2008, relativa all'accertamento dei residui passivi alla chiusura dell'esercizio finanziario 2007) ha così determinato la perenzione amministrativa di 28,4 miliardi di residui propri.

Le risorse eliminate dal bilancio finanziario per perenzione amministrativa non perdono, tuttavia, la natura di obbligazione giuridicamente perfezionata a carico dello Stato e possono essere reiscritte in bilancio con riassegnazione ai pertinenti capitoli degli esercizi successivi, secondo la specifica procedura disposta dal DPR 270/2001.

Tale procedura è attivata con la ricezione della richiesta di pagamento attinente a residui passivi perenti da parte dell'interessato. L'amministrazione, una volta accertata la fondatezza dell'istanza, richiede la reiscrizione in bilancio delle risorse occorrenti a soddisfarla mediante trasferimento di somme dai fondi di riserva generali previsti dalla legge n. 468 del 1978, articoli 7 e 8<sup>23</sup>, in termini di competenza e cassa, con decreto di variazione di bilancio del Ministro dell'economia e delle finanze, al pertinente capitolo.

## 52.

La tavola 34 riepiloga l'ammontare dei residui avviati alla perenzione amministrativa tra il 2004 e il 2007 per amministrazione.

<sup>23</sup> Con l'art. 7 della legge n. 468 del 1978 è istituito il fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine destinato a finanziare, tra gli altri, il pagamento dei residui passivi di parte corrente, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa. Con l'art. 8 è istituito il fondo speciale per la riassegnazione dei residui passivi della spesa in conto capitale, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa.

**Tavola 34**

**Residui eliminati per perenzione – La ripartizione per amministrazione – esercizi 2004-2007**

Amministrazioni	<i>(in milioni)</i>				<i>(valori percentuali)</i>			
	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
<i>economia e finanze</i>	233	462	183	6.011	22,1	27,4	9,6	21,2
<i>sviluppo economico</i>	117	38	70	10.074	11,1	2,3	3,7	35,5
<i>lavoro</i>	74	149	54	1.990	7,0	8,8	2,8	7,0
<i>giustizia</i>	5	6	7	144	0,5	0,4	0,4	0,5
<i>esteri</i>				10				0,0
<i>pubblica istruzione</i>	159	66	99	4	15,1	3,9	5,2	0,0
<i>interno</i>	102	321	875	2.853	9,7	19,0	45,7	10,0
<i>ambiente</i>	55	39	132	793	5,2	2,3	6,9	2,8
<i>infrastrutture</i>	150	317	297	2.604	14,2	18,8	15,5	9,2
<i>comunicazioni</i>				8				0,0
<i>difesa</i>	5	14	30	390	0,5	0,8	1,6	1,4
<i>politiche agricole</i>	107	211	74	516	10,2	12,5	3,9	1,8
<i>beni culturali</i>	45	51	75	657	4,3	3,0	3,9	2,3
<i>salute</i>		13	17	551		0,8	0,9	1,9
<i>trasporti</i>				279				1,0
<i>università</i>				1.519				5,3
<i>solidarietà sociale</i>								
<i>commercio internazionale</i>				12				0,0
<b>Totale complessivo</b>	<b>1.053</b>	<b>1.687</b>	<b>1.915</b>	<b>28.402</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Negli ultimi esercizi si è assistito ad una forte crescita (a legislazione invariata) delle perenzioni: le eliminazioni di residui passivi di parte capitale dal bilancio finanziario sono passate dai 1.053 milioni di euro del 2004 ai 1.687 milioni del 2005; per poi crescere ulteriormente nel 2006 a 1.915 milioni.

Per l'esercizio 2005 la variazione in aumento è riconducibile in gran parte (circa 297 milioni) al capitolo 7671 del Ministero dell'economia e delle finanze, inerente somme da trasferire a regioni ed enti locali in ordine a competenze residue attribuite al Ministero del bilancio e della programmazione economica, riguardanti il soppresso intervento straordinario nel Mezzogiorno. Sia per l'esercizio 2005 che per il 2006, un contributo di rilievo è apportato dalle risorse del fondo per lo sviluppo degli investimenti dei comuni e delle province, gestito dal Ministero dell'interno<sup>24</sup>. Si tratta, in questo caso, di condizioni particolari: le somme andate in perenzione

<sup>24</sup> Dal capitolo 7232 dello stato di previsione del ministero dell'interno sono stati eliminati per perenzione amministrativa 314,8 milioni di euro nell'esercizio 2005 e 855,2 nel 2006.

sono relative a trasferimenti non ancora erogati agli enti beneficiari per l'operare di vincoli sui tiraggi di tesoreria e per limiti alle autorizzazioni di cassa.

Il forte incremento generato dalla modifica normativa dei termini di mantenimento in bilancio per il 2007, si concentra principalmente in 5 amministrazioni.

Nel caso del Ministero dello sviluppo economico le risorse eliminate dal bilancio si riferiscono soprattutto al fondo per la competitività e lo sviluppo (capitolo 7445, in perenzione per circa 4,7 mld), al fondo per interventi agevolativi alle imprese (capitolo 7420, dal quale sono eliminati 2,98 mld), alle assegnazioni alle regioni per la realizzazione di interventi per intese istituzionali di programma (capitolo 8396, i cui residui sono ridotti di circa 1,8 mld) e ad altri interventi nelle aree depresse.

Più di 3 miliardi sono cancellati, e avviati alla perenzione amministrativa, dal capitolo 7372 del Ministero dell'economia e delle finanze, avente ad oggetto contributi in conto impianti da corrispondere all'Anas spa per la realizzazione di un programma di investimenti per lo sviluppo e ammodernamento delle infrastrutture; di notevole entità è anche la riduzione dei residui per circa un miliardo dal capitolo 7464 della stessa amministrazione, il quale eroga somme per interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica.

Nel caso del Ministero dell'interno è sempre il capitolo 7232 relativo ai trasferimenti agli enti locali ad essere interessato da un sostanziale taglio per scadenza di termini di mantenimento dei residui in bilancio (si veda al riguardo il Box).

Delle perenzioni del ministero delle infrastrutture, più di 400 milioni di euro sono riconducibili al capitolo 7561 per il concorso dello Stato alla spesa per la realizzazione sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane. Altri 200 milioni si riferiscono al capitolo 7657, stanziati nel fondo per l'attuazione del programma degli interventi per Roma capitale.

Infine, nel caso del Ministero dell'università circa 842 milioni sono relativi al capitolo 7320, avente ad oggetto il fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, 257 milioni al capitolo 7264, inerenti a contributi relativi agli oneri per capitali e interessi a carico dello Stato per mutui stipulati dalle università e 244 milioni al capitolo 7308 - fondo rotativo imprese.

**BOX** Le perenzioni – Il caso del capitolo 7232 – I contributi alle amministrazioni locali.

L'articolo 47, comma 1, della legge 449/97 così come modificato dall'articolo 66, comma 1, della legge 388/00, dispone che i pagamenti a carico del bilancio dello Stato, nei confronti delle province e dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, vengano effettuati al raggiungimento dei limiti di giacenza, stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, nella misura compresa tra il 10 e il 20 per cento delle assegnazioni di

competenza. Gli effetti di tale disposizioni sono stati prorogati per il triennio 2003/2005 dalla legge finanziaria 2003 e per il triennio 2005/2007 dalla legge finanziaria 2005.

Tavola 35

**Residui passivi eliminati per perenzione amministrativa, per esercizio di provenienza degli stanziamenti in conto residui e anno di perenzione - capitolo 7232 del Ministero Interno**

(in milioni)

<i>Esercizio provenienza</i>	<i>2001</i>	<i>2003</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>
1994	242,7					
1996		0,0				
1997			96,0			
1998				314,8		
1999					855,2	
2000						1.534,1
2001						109,0
2002						252,6
2003						99,0
2004						310,9
2005						
2006						
<b>Totale</b>	<b>242,7</b>	<b>0,0</b>	<b>96,0</b>	<b>314,8</b>	<b>855,2</b>	<b>2.305,6</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

Pertanto dal 1998 le erogazioni dei trasferimenti erariali spettanti agli enti locali sono state disposte al raggiungimento dei limiti di giacenza ovvero su richiesta dell'ente locale stesso per spese inderogabili.

Questa modalità di erogazione dei trasferimenti erariali ha comportato, nel corso degli anni, l'accumularsi di residui passivi di una certa consistenza. Di qui il forte impatto della norma introdotta con la legge finanziaria 2008 che ha ridotto il termine per la perenzione dei residui passivi di conto capitale da sette anni a tre anni.

Nel solo 2007 vengono quindi mandati in perenzione oltre 2,3 miliardi di residui relativi a trasferimenti ancora da erogare a favore dei comuni e delle province superiori a 50.000 abitanti.

### 53.

Nella tavola 36 sono rappresentate la consistenza, le variazioni in aumento e in diminuzione dei residui passivi perenti di parte capitale per categorie economiche. Oltre che per la reiscrizione in bilancio le variazioni in diminuzione registrano le somme cancellate dal conto patrimoniale a causa di prescrizioni giuridiche, di rettificazioni ed economie.

**Tavola 36**  
**Nuove perenzioni, reiscrizioni e consistenza finale dei residui passivi perenti in conto capitale risultanti dal**  
**conto generale del patrimonio dello Stato - Ripartizione per categorie economiche - Esercizi 2003 - 2007**

(in milioni)

CATEGORIE	2003	2004		2005			2006			2007		
	consistenza finale	perenti	reiscritti	consistenza finale	perenti	reiscritti	consistenza finale	perenti	reiscritti	consistenza finale	perenti	reiscritti
21 -Investimenti fissi lordi	1.296,0	149,0	69,3	1.298,0	265,0	59,3	1.395,0	207,0	33,6	1.443,0	2.032	103
22 -Contributi agli investimenti amm. Pubbl.	2.657,0	294,0	132,5	2.823,0	906,0	74,1	3.553,0	1.307,0	94,0	4.570,0	15.708	103
23 -Contributi alle imprese	2.026,0	596,0	210,3	2.250,0	464,0	118,1	2.368,0	374,0	126,8	2.621,0	9.669	87
24 -Contributi a famiglie e i.s.p.	42,0	0,0	4,6	36,0	1,0	5,0	31,0	0,0	0,0	31,0	55	0
25 -Contributi investimenti estero	2,0	0,0	0,3	2,0	1,0	0,3	3,0	0,0		3,0	64	1
26 -Altri trasferimenti in c/capitale	456,0	13,0	73,3	329,0	50,0	56,7	564,0	26,0	60,2	435,0	520	114
31 -Acquisizioni attività finanziarie	42,0	0,0		38,0	0,0		38,0	0,0		32,0	365	0
<b>Totale complessivo</b>	<b>6.522,0</b>	<b>1.053,0</b>	<b>490,3</b>	<b>6.777,0</b>	<b>1.687,0</b>	<b>313,4</b>	<b>7.951,0</b>	<b>1.915,0</b>	<b>314,6</b>	<b>9.135,0</b>	<b>28.414</b>	<b>408</b>

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

**Tavola 36 a**

(valori percentuali)

CATEGORIE	2003	2004		2005			2006			2007		
	consistenza finale	perenti	reiscritti									
21 -Investimenti fissi lordi	19,9	14,2	14,1	19,2	15,7	18,9	17,5	10,8	10,7	15,8	7,2	25,3
22 -Contributi agli investimenti amm. Pubbl.	40,7	27,9	27,0	41,7	53,7	23,7	44,7	68,3	29,9	50,0	55,3	25,2
23 -Contributi alle imprese	31,1	56,6	42,9	33,2	27,5	37,7	29,8	19,5	40,3	28,7	34,0	21,3
24 -Contributi a famiglie e i.s.p.	0,6	0,0	0,9	0,5	0,1	1,6	0,4	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0
25 -Contributi investimenti estero	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1
26 -Altri trasferimenti in c/capitale	7,0	1,2	14,9	4,9	3,0	18,1	7,1	1,4	19,1	4,8	1,8	28,0
31 -Acquisizioni attività finanziarie	0,6	0,0	0,0	0,6	0,0	0,0	0,5	0,0	0,0	0,4	1,3	0,0
<b>Totale complessivo</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>									

Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.

I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.

L'osservazione dei flussi e delle consistenze dei residui perenti tra il 2003 e il 2006 consente di rilevare alcuni fenomeni particolari:

- è in continua crescita nel periodo il peso delle somme relative a contributi ad investimenti della PA: dal 40,7 per cento del 2003 si passa ad oltre il 50 per cento della consistenza a fine periodo;

- sostanzialmente stabile la quota relativa a misure relative a contributi alle imprese (tra il 31 e il 29 per cento), risulta in riduzione, invece, il peso delle somme relative ad investimenti fissi lordi;

- sono relative ai contributi alle imprese ma soprattutto agli altri trasferimenti in conto capitale le maggiori reiscrizioni disposte nel triennio: alla prima categoria di spesa è riferibile oltre il 40 per cento delle somme da reiscrivere; alla seconda il 19 per cento ma a fronte di un peso in termini di consistenza finale di circa il 5 per cento.

Va infine rilevato che le variazioni della consistenza finale non dovute a perenzioni o reiscrizione risultano tra il 2003 e il 2006 pari a circa 1 miliardo.

Nella tavola che segue sono infine riassunte le dotazioni di bilancio del fondo istituito presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per la riassegnazione dei residui passivi perenti della spesa in conto capitale, fondo notevolmente accresciuto, come noto, per l'esercizio in corso con uno stanziamento pari a circa il 10 per cento alla consistenza finale dei residui perenti di conto capitale registrata nel conto generale del Patrimonio dello Stato nel 2006 (pari a 9.135 milioni di euro).

Alcune osservazioni conclusive

#### 54.

La misura introdotta va valutata sotto diversi punti di vista. La scelta di accelerare la perenzione dei residui di parte capitale sembra innanzitutto rispondere ad una esigenza di gestione del bilancio: spingere le amministrazioni di settore ad una valutazione più attenta dei residui, abbandonando la logica gestionale ispirata finora più al mantenimento delle risorse in bilancio che alla verifica dei fabbisogni effettivi. Rivedere con tempestività le motivazioni alla base delle obbligazioni oltre ad accelerare il processo di *spending review*, migliora sia le previsioni di finanza pubblica sia il processo di valutazione degli interventi in base ai risultati conseguiti. La dimensione dei residui perenti cancellati è tale da far ritenere che i titoli inesigibili siano sempre una quota rilevante dei residui propri.

Ben più discutibile è la reale portata del provvedimento in termini di impatto sui saldi di bilancio. Perché vi sia un effettivo risparmio in termini di fabbisogno, la misura dovrebbe

incidere sui pagamenti effettivi rispetto a quelli attesi a legislazione vigente. In altri termini, l'efficacia della norma si dovrebbe misurare in base alla capacità di "impedire un pagamento effettivo" più che di eliminare un impegno fittizio.

Tavola 37

**Fondo per le riassegnazioni dei residui passivi della spesa in conto capitale**

*(in milioni)*

<i>esercizi</i>	<i>prev. iniz. comp</i>	<i>var. prev. comp.</i>	<i>prev. def. comp.</i>
2004	500	-490	10
2005	500	-313	187
2006	500	-315	185
2007	500	-408	92
2008	900	0	0

*Capitolo 7496 del Mef.*

*Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.*

*I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.*

Tavola 38

**Stanziamenti e utilizzi del Fondo per le autorizzazioni di cassa (capitolo 3002 del Ministero dell'economia)**

*(in milioni)*

<i>esercizi</i>	<i>Stanz. iniz. cassa</i>	<i>Variatione cassa</i>	<i>Stanz. def. cassa</i>
2004	10.000,0	-9.253,4	746,6
2005	10.000,0	-8.668,7	1.331,3
2006	10.000,0	-9.337,5	662,5
2007	10.000,0	-8.421,0	1.579,0
2008	15.000,0		

*Le variazioni di cassa per l'esercizio 2008 si riferiscono ai dmt registrati dalla CDC alla data del 28 feb 2008*

*I dati contabili dell'esercizio 2007 sono provvisori.*

*Fonte: elaborazione Cdc su dati SI RGS-CDC.*

Se, fino ad ora, la previsione dei pagamenti fosse stata sopravvalutata a ragione dei titoli insussistenti, si sarebbe dovuto produrre al più un sovradimensionamento del capitolo in cui sono iscritte le previsioni di cassa necessarie al pagamento dei residui (capitolo che, in verità, nel 2008 viene portato da 10 miliardi a 15 miliardi). Si tratterebbe, tuttavia, di un maggior fabbisogno a preventivo che, a consuntivo non avrebbe inciso sui saldi (sia in termini di fabbisogno che di indebitamento netto).

Più concreto sembra, invece, il risultato se si guarda alla maggiore complessità insita nel processo di gestione dei residui perenti e, soprattutto, nella procedura per il riconoscimento e la reinscrizione delle somme. Da questo punto di vista, potrebbe certamente prodursi un rallentamento dei pagamenti e quindi un benefico effetto, sia pure solo temporaneo, sui saldi.

## **Le misure incidenti sulle amministrazioni territoriali**

### *Il quadro complessivo delle misure*

#### **55.**

Nella manovra per il 2008 gli interventi che riguardano gli enti territoriali sono di dimensione limitata. Le riduzioni di spesa previste ammontano a poco meno di 376,4 milioni di euro (e rappresentano circa il 6,6 per cento dei tagli complessivi) mentre le maggiori spese raggiungono i 690 milioni e costituiscono solo il 7 per cento degli incrementi totali. Ad essi vanno ad aggiungersi maggiori entrate per circa 1.580 milioni compensate da una riduzione dei trasferimenti dello Stato alle amministrazioni regionali.

Le norme che prevedono allentamenti nella disciplina prevista con la finanziaria del 2007 in materia di patto di stabilità interno (resi necessari dall'emergere di problemi applicativi) sono in buona misura bilanciate con equivalenti interventi di contenimento della spesa. Non viene, pertanto, sostanzialmente modificato il contributo atteso da tali enti (a legislazione vigente) per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Come lo scorso anno va tuttavia rilevato che i provvedimenti direttamente intestati alle amministrazioni territoriali non esauriscono l'insieme di quelli che riguardano gli enti decentrati: degli sgravi fiscali disposti con la finanziaria circa il 28 per cento riguarda direttamente o indirettamente le amministrazioni territoriali. Di rilievo risultano, in particolare, gli interventi sulle basi imponibili di tributi regionali o comunali, il cui ridimensionamento richiede una azione compensativa dal lato dei trasferimenti. Vanno poi considerate quelle norme che dispongono aumenti di entrate che fanno parte del sistema di finanziamento territoriale.

Maggiori entrate che vengono compensate con riduzioni delle somme trasferite 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 prelievo sugli immobili.

Il complesso intreccio di tali provvedimenti è destinato ad incidere sul percorso di attuazione del nuovo sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali.

Tavola 39

## Le misure incidenti sugli enti territoriali

			(in milioni)		
			2008	2009	2010
<b>MINORI SPESE CORRENTI</b>					
<b>art.</b>	<b>comma</b>	<b>Minori spese al netto Tpl</b>			
1	379	Patto di stabilità interno	30,0	90,0	162,0
2	16	Riduzione fondo ordinario per EE.LL.	33,4	66,8	66,8
2	31	Riduzione fondo ordinario enti locali	313,0	313,0	313,0
<b>TPL</b>					
1	295-312	Federalismo amministrativo	670,5	670,5	670,5
1	295-299	Compartecipazione IVA	342,5	342,5	342,5
1	295-312	Art. 3 c 12bis L549/95	85,0	95,0	0,0
1	295-312	Riduzione fondo Finanziamento contratto TPL	480,2	480,2	480,2
<b>MAGGIORI SPESE CORRENTI</b>					
1	379	Modifica patto di stabilità	280,0	210,0	0,0
2	31	Piccoli comuni	100,0	0,0	0,0
1	191-192	Fondo compartecipazione gettito accise	101,4	101,4	101,4
1	295-299	Compartecipazione accisa sul gasolio	1.748,2	1.748,2	1.748,2
2	5	Friuli Venezia Giulia	0,0	0,0	0,0
2	40	Fondo nazionale per la montagna	0,0	0,0	0,0
2	41	Fondo di sviluppo delle isole minori	20,0	20,0	20,0
2	44	Fondo aree svantaggiate	10,0	5,0	5,0
2	107	Marche e umbria - spese	13,6	11,4	9,2
2	109	Marche e umbria - sospensione versamenti	0,0	0,0	0,0
2	560	Fondo compensativo comuni confinanti impianti inquinanti	2,0	2,0	2,0
	51	Finanziamento FSN	0,0	0,0	0,0
2	106, let. c)	esenzione partecipazione spesa sanitaria familiari vittime del dovere	0,3	0,3	0,4
2	307	rete trapiantologica-centri regionali per i trapianti	0,7	0,7	0,7
2	377	Finanziamento SSN - Abolizione ticket diagnostica	834,0	0,0	0,0
<b>Integrazioni e concorsi</b>					
3	137-138	Integrazione rinnovi contrattuali 2006-2007 personale Regioni-Autonomie locali	497,0	45,0	45,0
3	139	Concorso dello Stato al finanziamento SSN e altri enti settore pubblico	343,6	205,8	205,8
3	140	concorso dello Stato al finanziamento rinnovo contrattuale Amm.ni pubbliche non statali	35,0	11,0	11,0
<b>MAGGIORI SPESE CONTO CAPITALE</b>					
2	107-109	Marche e Umbria	22,9	17,8	12,7
2	107-109	Marche e Umbria contributi pluriennali	50,0	50,0	50,0
2	114	Alluvione Veneto	15,0	0,0	0,0
2	115	Sisma Basilicata contributi pluriennali	20,0	20,0	0,0
2	118-119	Alluvione Teramo	3,0	3,0	3,0
2	255	Linee metropolitane città di Torino, Bologna e Firenze	0,0	5,0	15,0
2	276	Sicurezza edifici scolastici	10,0	15,0	20,0
2	291	Interventi per Venezia	4,0	4,0	4,0
2	331	Difesa suolo piccoli comuni	5,0	0,0	0,0
2	333	Fondo ristrutturazione reti idriche	10,0	15,0	25,0

segue tavola 39

NORME FISCALI COMPENSATE DA VARIAZIONI DEI TRASFERIMENTI A REGIONI O ENTI LOCALI					
maggiori entrate compensate con riduzione dei trasferimenti					
1	38	Tassazione IRAP plusvalenze immobiliari	0,0	93,0	50,0
1	33-64	Razionalizzazione IRES - IVA: Riduzione FSN per maggior gettito IRAP	0,0	414,0	317,0
1	223	Non utilizzabilità compensazioni inferiori a 12 euro addizionale regionale	0,0	1,1	1,1
1	223	Non utilizzabilità compensazioni inferiori a 12 euro addizionale comunale	0,0	1,4	1,4
maggiori trasferimenti a compensazione di riduzioni di entrate					
Enti locali					
1	5-8	Riduzione ICI prima casa	904,0	904,0	904,0
1	11-12	Addizionale comunale IRPEF - assegno di mantenimento	0,2	0,2	0,2
1	13-14	Addizionale comunale IRPEF - redditi fondiari	0,2	0,2	0,2
1	17-19	Addizionale comunale IRPEF - deduzione prima casa	1,0	1,0	1,0
1	201	Asili nido addizionale comunale	0,1	0,0	0,0
Regioni					
1	11-12	Addizionale regionale IRPEF - assegno di mantenimento	0,8	0,8	0,8
1	13-14	Addizionale regionale IRPEF - redditi fondiari	0,8	0,8	0,8
1	17-19	Addizionale regionale IRPEF - deduzione prima casa	3,0	3,0	3,0
1	32	Addizionale regionale -FSN	0,0	4,7	4,7
1	32	Addizionale regionale -EELL	0,0	1,8	1,4
1	33-34	Deduzione forfettaria IRAP	0,0	394,0	213,0
1	128-129	IRAP - Società di comodo	2,6	1,4	1,4
1	171	IRAP agricoltura	307,0	-86,0	-25,0
1	96-117	Contribuenti minimi e marginali - IRAP	31,4	57,8	61,5
1	96-117	Contribuenti minimi e marginali - IRPEF	0,0	34,8	58,7
1	170	Deduzione forfettaria autotrasporto	19,0	-9,0	0,0
1	201	Asili nido addizionale regionale	0,4	0,0	0,0
1	226-227	Regionalizzazione IRAP-riparametrazione aliquote	0,0	28,0	15,0
1	238	IRAP ridotta per coop.silvicolture	1,5	3,1	-1,8

Fonte: Legge Finanziaria 2008

Come nel recente passato, il ricorso a tributi destinati al finanziamento delle realtà territoriali potrebbe 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, poi, una modifica nella composizione delle diverse fonti di finanziamento ed aumentano l'area del contenzioso tra enti ed amministrazione centrale sull'efficacia delle misure e sull'entità delle compensazioni richieste.

#### *Le modifiche al Patto di stabilità interno*

##### **56.**

La legge finanziaria apporta alcune modifiche alla disciplina introdotta con la manovra per il 2007 in materia di patto di stabilità interno degli enti locali, mentre la disciplina relativa agli

enti regionali rimane sostanzialmente immutata. Per questi enti ci si limita a prevedere la possibilità di applicare il patto di stabilità interno secondo il criterio del saldo finanziario anche prima della conclusione del procedimento di sperimentazione previsto dal comma 660 dell'articolo 1 della legge finanziaria per il 2007, qualora la sperimentazione effettuata abbia conseguito esiti positivi per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Confermato il riferimento al saldo di bilancio, le modifiche introdotte riguardo agli enti locali puntano a rimuovere alcune difficoltà sorte con l'applicazione del Patto nel 2007: l'eccessivo sforzo richiesto agli enti che nel periodo di riferimento risultavano in avanzo (a cui veniva chiesto un ulteriore miglioramento); l'impossibilità per quelli con avanzi di amministrazione di utilizzarli per finanziare sia spese di investimento sia riduzioni nella posizione debitoria; la distorsione nella significatività dei saldi di bilancio (e quindi nella stessa possibilità di rispettare gli obiettivi programmatici) dovuta a entrate da alienazioni patrimoniali non ripetibili.

Con l'accordo sottoscritto il 26 settembre 2007, il Governo e le amministrazioni locali avevano convenuto che fosse necessario perfezionare e meglio definire il percorso avviato con la finanziaria per il 2007 con una migliore qualificazione della spesa che privilegi quella per investimenti. Fermi restando gli obiettivi di miglioramento dei saldi, le regole previste nel Patto di Stabilità Interno dovevano essere conciliate con l'esigenza degli Enti locali di programmazione della gestione con un adeguato orizzonte temporale. A tale fine si doveva:

- correggere le disposizioni che avevano generato differenze nella capacità di spesa tra enti in avanzo e enti in disavanzo;
- favorire l'utilizzo degli avanzi di amministrazione, prioritariamente per l'abbattimento del debito, consentendone l'impiego per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari (prevedendo un intervento finanziario perché ciò avvenisse senza oneri per gli enti locali);
- incentivare una diversa composizione della spesa consentendo l'utilizzo delle risorse liberate con interventi di riduzione della spesa corrente per spese di investimento;
- garantire una durata pluriennale delle regole del Patto in modo da consentire alle autonomie locali un efficace programmazione e la massima aderenza alle regole previste in sede europea;
- prevedere la possibilità di forme di riequilibrio tra enti in avanzo e in disavanzo;
- completare e rendere più efficace il sistema SIOPE attivando un nuovo sistema di acquisizione dei dati di competenza finanziaria che consentisse di monitorare gli accertamenti e gli impegni assunti nel corso dell'anno, secondo aggregazioni e scansioni temporali adeguate alle esigenze e gli eventuali interventi correttivi.

Le modifiche apportate al Patto mirano a rispondere, pertanto, principalmente a tali esigenze prevedendo l'azzeramento del contributo al miglioramento dei saldi per gli enti in surplus; il

riferimento ad un saldo obiettivo calcolato in forma ibrida (calcolato cioè non più in termini sia di cassa che di competenza ma secondo un unico valore misto, in cui le poste di parte corrente sono contabilizzate per competenza, mentre quelle di parte capitale per cassa); la deduzione dall'obiettivo programmatico dei proventi da alienazione eccedenti una soglia prefissata.

La finanziaria dispone poi l'estensione all'esercizio 2010 dei vincoli del patto prevedendo per tale esercizio l'applicazione dei medesimi coefficienti fissati dalla normativa vigente per l'esercizio 2009.

Il rilievo sui conti delle pubbliche amministrazioni delle modifiche introdotte è come detto limitato. L'esclusione dagli obiettivi correttivi degli enti in avanzo e la riduzione prevista in caso di entrate patrimoniali comporta maggiori spese per 280 milioni nel 2008. Importo che si riduce a 210 milioni nei restanti anni del triennio. L'estensione del patto al 2010 è previsto comporti, in termini di indebitamento netto, minori spese in quell'anno per 372 milioni. Riduce l'impatto netto sui saldi delle misure di alleggerimento previste per gli enti in avanzo, il taglio delle somme previste come trasferimento agli enti locali per 90 milioni di euro per ciascun anno del triennio.

In merito alle quantificazioni risultano condivisibili le osservazioni già espresse dai Servizi Bilancio di Camera e Senato sia per quanto riguarda la quantificazione dei minori effetti attesi e il taglio dei trasferimenti sia per il calcolo dell'impatto dell'estensione al 2010 della normativa introdotta con la finanziaria per il 2007.

Nella relazione tecnica il Governo sottolinea come la quantificazione dei minori risparmi derivanti dall'azzeramento del concorso alla manovra per gli enti con saldo finanziario di cassa positivo sia stata ottenuta sommando il concorso alla manovra di tutti gli enti in tali condizioni, calcolato secondo le modalità previste dalla normativa vigente. Diversi aspetti richiederebbero elementi informativi aggiuntivi: non è stata chiarita la ragione della diversa incidenza della riduzione dei risparmi nei vari esercizi: la stima delle maggiori spese conseguenti all'azzeramento della manovra per gli enti in avanzo incide in misura molto differenziata sui risparmi complessivi ascritti al patto tra il 2008 e il 2010. Tale incidenza ammonta infatti a circa il 10 per cento dei risparmi stimati con riferimento al 2008 e al 2009 dalla relazione tecnica alla scorsa finanziaria, mentre è pari a circa il 50 per cento dei risparmi quantificati con riferimento al 2010. Nel caso dell'allentamento dei vincoli per gli enti con incassi per dismissioni nel periodo 2003-2005 l'importo del beneficio per i comuni e le province (rispettivamente valutato in 20 e 2 milioni di euro) non è sorretto da informazioni di dettaglio.

La riduzione degli stanziamenti per gli enti locali a legislazione vigente a parziale compensazione delle maggiori spese (una riduzione pari a 90 mln di euro per ciascuno degli esercizi 2008 e 2009), risparmio dovuto ad una sovradotazione del fondo ordinario rispetto agli

importi effettivamente spettanti ai singoli enti, poteva essere ottenuto già a legislazione vigente; se ne sarebbe, in altri termini, dovuta prevedere l'inclusione già negli andamenti tendenziali della spesa.

Non è di immediata evidenza, infine, la ragione sottostante al mutamento nelle modalità di calcolo dell'impatto atteso per il 2010 rispetto alla quantificazione operata negli anni precedenti. L'indebitamento netto tendenziale stimato per il 2010, è notevolmente più contenuto rispetto a quello previsto per il 2009 dalla relazione tecnica alla scorsa finanziaria. Esso tiene conto dell'operatività dei vincoli previsti dalla legislazione vigente fino all'esercizio 2009 e presuppone pertanto per il 2010 un'evoluzione tendenziale "a comportamenti costanti"

**57.**

Elementi di valutazione degli effetti attesi dal Patto di stabilità interno per il 2008 e della attendibilità degli andamenti indicati nei documenti programmatici sono desumibili dai primi dati relativi al monitoraggio del Patto per il 2007 per le regioni (a statuto ordinario e speciale) e da quelli relativi ad un campione di comuni a disposizione della Corte. Completano il quadro delle informazioni disponibili, i risultati di cassa per il 2007 e le previsioni per il 2008, rese note di recente con la Relazione Unificata, letti tuttavia anche guardando ai dati complessivi (non consolidati) degli enti locali tratti dalla banca dati Igepa.

**58.**

Per quanto riguarda le regioni, come è noto, il Patto di stabilità interno prevede che l'incremento della spesa complessiva (al netto di quella per la sanità) si mantenga nel 2008 entro un tetto di crescita del 2,5 per cento (rispetto al 2007). Lo scorso anno le regioni dovevano ridurre la spesa complessiva (sempre al netto della sanità) di 1,8 per cento rispetto all'importo del 2005.

In base ai dati trasmessi ad inizio marzo 2008 in sede di monitoraggio, emergono difficoltà per le regioni di rispettare gli obiettivi posti in termini di pagamenti e di governare una ricomposizione della spesa da quella corrente a quella in conto capitale.

La recente modifica apportata dalla legge 222 prevede che, nei casi in cui una regione non consegua per l'anno 2007 il patto di stabilità interno e lo scostamento registrato non sia superiore alle spese in conto capitale per interventi cofinanziati dalla UE, non si applichino le sanzioni previste, purchè lo scostamento sia recuperato nel 2008. Al momento non è possibile, quindi, valutare se tali difficoltà si tradurranno in un aumento del prelievo fiscale regionale.

Tavola 40

## La spesa delle amministrazioni regionali. I dati del monitoraggio – Patto di stabilità interno 2007

	Pagamenti			Impegni		
	2005	2007	var pag	2005	2007	var imp
	(in milioni)		(valori %)	(in milioni)		(valori %)
<b>Regioni a statuto speciale</b>						
<i>Spesa complessiva</i>	35.329	36.303	2,8	39.141	37.924	-3,1
<i>Spesa corrente</i>	26.736	28.154	5,3	27.754	29.281	5,5
spesa esclusa dal Patto	17.420	17.983	3,2	18.117	18.433	1,7
<i>di cui spese per la sanità</i>	13.572	15.223	12,2	14.507	15.354	5,8
<i>spese correnti nette</i>	9.317	10.171	9,2	9.637	10.848	12,6
<i>Spesa in c/capitale</i>	8.592	8.149	-5,2	11.387	8.643	-24,1
spesa esclusa dal Patto	1.101	1.253	13,8	1.268	1.290	1,7
<i>di cui spese per la sanità</i>	313	389	24,2	477	329	-31,0
<i>spese in c/ capitale nette</i>	7.491	6.896	-7,9	10.119	7.353	-27,3
<i>risultato spese finali</i>	16.883	17.095	1,3	19.756	18.201	-7,9
obiettivo annuale spese finali	0	17.251	2,2	0	19.169	-3,0
differenza tra obiettivo annuale e risultato	0	155		0	968	
Spesa complessiva netto sanità	21.443	20.691	-3,5	24.158	22.241	-7,9
<b>Regioni a statuto ordinario</b>						
<i>Spesa complessiva</i>	101.787	117.992	15,9	110.404	126.219	14,3
<i>Spesa corrente</i>	88.785	105.080	18,4	91.532	110.189	20,4
spesa esclusa dal Patto	72.253	88.293	22,2	73.270	92.217	25,9
<i>di cui spese per la sanità</i>	72.235	88.093	22,0	73.241	92.013	25,6
<i>spese correnti nette</i>	16.532	16.786	1,5	18.262	17.972	-1,6
<i>Spesa in c/capitale</i>	13.002	12.913	-0,7	18.873	16.031	-15,1
spesa esclusa dal Patto	704	912	29,5	1.177	1.045	-11,3
<i>di cui spese per la sanità</i>	614	739	20,3	1.086	875	-19,4
<i>spese in c/ capitale nette</i>	12.298	12.001	-2,4	17.695	14.986	-15,3
<i>risultato spese finali</i>	28.830	28.787	-0,2	35.957	32.958	-8,3
obiettivo annuale spese finali	0	28.311	-1,8	0	35.310	-1,8
differenza tra obiettivo annuale e risultato	0	-475		0	2.352	
Spesa complessiva netto sanità	28.938	29.160	0,8	36.077	33.331	-7,6
<b>Totale Regioni</b>						
<i>Spesa complessiva</i>	137.116	154.295	12,5	149.546	164.143	9,8
<i>Spesa corrente</i>	115.521	133.233	15,3	119.286	139.470	16,9
spesa esclusa dal Patto	89.672	106.277	18,5	91.387	110.650	21,1
<i>di cui spese per la sanità</i>	85.807	103.316	20,4	87.748	107.367	22,4
<i>spese correnti nette</i>	25.849	26.957	4,3	27.899	28.820	3,3
<i>Spesa in c/capitale</i>	21.595	21.062	-2,5	30.260	24.673	-18,5
spesa esclusa dal patto	1.805	2.166	20,0	2.445	2.334	-4,5
<i>di cui spese per la sanità</i>	928	1.129	21,6	1.562	1.204	-22,9
<i>spese in c/ capitale nette</i>	19.790	18.897	-4,5	27.815	22.339	-19,7
<i>risultato spese finali</i>	45.714	45.882	0,4	55.714	51.159	-8,2
obiettivo annuale spese finali	0	45.562	-0,3	0	54.479	-2,2
differenza tra obiettivo annuale e risultato	0	-320		0	3.320	
Spesa complessiva netto sanità	50.381	49.851	-1,1	60.235	55.572	-7,7

Fonte: elaborazione CdC su dati MEF

I pagamenti complessivi crescono tra il 2005 e il 2007 del 12,5 per cento; al netto della spesa esclusa dal Patto (spesa sanitaria e per il rinnovo del trasporto pubblico locale per le regioni a statuto ordinario e anche di quella esclusa dall'accordo, per le regioni a statuto speciale) la variazione si ridimensiona fortemente ma rimane in crescita anche se solo dello 0,5 per cento; più netta è invece la contrazione in termini d'impegni. Le spese soggette al Patto si riducono infatti nel periodo di osservazione dell'8,2 per cento.

Un risultato che tuttavia presenta andamenti diversi se si guarda distintamente alle regioni a statuto ordinario e a quelle a statuto speciale. Nel primo caso i pagamenti rimangono pressoché costanti mentre secondo il Patto si sarebbero dovuti ridurre dell'1,8 per cento. Un risultato ottenuto poi, sempre dal lato dei pagamenti, con una flessione di quelli in conto capitale (-2,4 per cento) che compensa una crescita della spesa corrente soggetta al patto dell'1,5 per cento.

Le regioni a statuto speciale presentano, invece, una crescita dei pagamenti dell'1,3 per cento, più contenuta rispetto alla variazione complessivamente concordata (+2,2 per cento). Il rispetto degli obiettivi posti con il Patto è ottenuto grazie ad una forte contrazione dei pagamenti in conto capitale che consente di compensare una crescita della spesa corrente (soggetta al Patto) che si mantiene su livelli sostenuti (+9,2 per cento).

Guardando agli impegni il taglio di poco meno del 8 per cento, rispetto al 2005, (sempre della spesa soggetta al Patto) è anche in questo caso da ricondurre quasi esclusivamente alla spesa in conto capitale. Nel caso delle regioni a statuto speciale la flessione di oltre il 27 per cento si accompagna ad una crescita di quella corrente netta del 12,6 per cento; in quelle a statuto ordinario la flessione del 15,3 per cento è accompagnata invece da una flessione della spesa corrente dell'1,6 per cento.

Va infine considerato che sono le regioni del mezzogiorno a presentare particolari criticità nel raggiungimento degli obiettivi in termini di spesa e la più severa riduzione della spesa in conto capitale. In tali regioni si acquiscono le difficoltà di mettere mano a riduzioni durature della spesa corrente.

## 59.

I risultati di cassa relativi al 2007 e quelli previsti per il 2008 diffusi con la R.U. forniscono elementi ulteriori. Va preliminarmente osservato come i dati diffusi con la relazione unificata offrano un quadro non sempre corrispondente a quello tratto dal monitoraggio. Significativa e rilevante è la differenza in particolare nelle somme destinate alla sanità. Il dato di cassa di consuntivo 2007 risulta più contenuto di quello desumibile dai dati regionali e porta pertanto a evidenziare andamenti più netti nella spesa corrente non sanitaria. Differenze di andamenti che

possono ricondursi solo in parte alle diverse tecniche di costruzione dei dati (i dati della relazione unificata sono consolidati).

Tavola 41

## Le regioni e le province autonome – Conto consolidato di cassa

	Ruef aprile 2007			Ruef aprile 2008				
	2006 (a)	2007 stime (a)	var 07a/06a	2006 (*)	2007 (*)	2008 stime (*)	var 07/06	var 08s/07
	(in milioni)		(valori %)	(in milioni)			(valori %)	
<b>Incassi correnti</b>	135.820	144.995	6,8	135.378	146.206	153.290	8,0	4,8
Tributari	61286	62.680	2,3	60.783	64.512	65.801	6,1	2,0
dirette	11142	11.595	4,1	11.398	12.626	12.878	10,8	2,0
indirette	50144	51.085	1,9	49.385	51.886	52.923	5,1	2,0
Altri (contributi, redditi capitale)	767	783	2,1	775	744	760	-4,0	2,2
Trasferimenti	72864	80.610	10,6	72.908	80.028	85.788	9,8	7,2
Altri incassi correnti	903	922	2,1	912	922	941	1,1	2,1
Incassi di capitale	7.957	8.217	3,3	8.201	11.655	11.911	42,1	2,2
Trasferimenti	7826	8.084	3,3	7.888	11.285	11.514	43,1	2,0
Altri incassi di cap	131	133	1,5	313	370	397	18,2	7,3
Partite finanziarie	483	494	2,3	822	773	9.537	-6,0	1133,8
<b>Pagamenti correnti</b>	127.103	133.003	4,6	128.747	133.801	142.516	3,9	6,5
Redditi da lavoro dipendente	5797	5.780	-0,3	5.953	5.709	5.983	-4,1	4,8
Consumi intermedi	3699	3.581	-3,2	3.674	3.508	3.522	-4,5	0,4
Trasferimenti correnti	113688	119.794	5,4	115.296	119.788	127.743	3,9	6,6
di cui sanità	91113	97.882	7,4	93.124	96.861	104.562	4,0	8,0
di cui altri enti territoriali	7175	6.968	-2,9	7.175	8.107	8.309	13,0	2,5
di cui altri enti pubblici	2721	6.534	140,1	6.659	6.814	6.779	2,3	-0,5
di cui famiglie	3203	3.111	-2,9	3.105	3.590	3.624	15,6	0,9
di cui imprese	5329	5.299	-0,6	5.233	4.416	4.469	-15,6	1,2
Interessi	1893	1.907	0,7	1.878	2.746	3.168	46,2	15,4
Altri pagamenti correnti	2026	1.941	-4,2	1.946	2.050	2.100	5,3	2,4
<b>Pagamenti di capitale</b>	23.865	23.309	-2,3	23.793	23.645	23.721	-0,6	0,3
Costituzione capitali fissi	4276	4.199	-1,8	4.219	3.738	3.766	-11,4	0,7
Trasferimenti cap	18532	18.066	-2,5	18.465	18.779	18.837	1,7	0,3
di cui sanità	2896	2.968	2,5	2.896	2.909	2.944	0,4	1,2
Altri pag capitale	1057	1.044	-1,2	1.109	1.128	1.118	1,7	-0,9
Partite finanziarie	5238	2.370	-54,8	4.649	2.271	2.499	-51,2	10,0
Disavanzo corrente	8.717	11.992	37,6	6.631	12.405	10.774	87,1	-13,1
Disavanzo capitale	-15.908	-15.092	-5,1	-15.592	-11.990	-11.810	-23,1	-1,5
Disavanzo	-7.191	-3.100	-56,9	-8.961	415	-1.036	-104,6	-349,6
Fabbisogno	-11.946	-4.976	-58,3	-12.788	-1.083	6.002	-91,5	-654,2
Spesa corrente netto sanità	35.990	35.121	-2,4	35.623	36.940	37.954	3,7	2,7
Spesa corrente netto sanità e redditi da lavoro dipendente	30.193	29.341	-2,8	29.670	31.231	31.971	5,3	2,4
Spesa capitale netto sanità	20.969	20.341	-3,0	20.897	20.736	20.777	-0,8	0,2
Spesa complessiva	150.968	156.312	3,5	152.540	157.446	166.237	3,2	5,6
Spesa complessiva netto sanità	56.959	55.462	-2,6	56.520	57.676	58.731	2,0	1,8

Fonti: elaborazioni CdC su dati RUEF 2007-2008

Al di là di tali aspetti, si può rilevare che:

- nel 2007 la spesa regionale (al netto della sanità) era prevista ridursi nella relazione unificata di aprile dello scorso anno del 2,6 per cento rispetto al 2006. A consuntivo è risultata in crescita di oltre il 2 per cento;
- la spesa corrente al netto della sanità ha continuato a crescere a tassi pari a quelli del prodotto interno lordo; un risultato da ricondurre tuttavia alla mancata sottoscrizione dei contratti per i lavoratori dipendenti regionali. Al netto della spesa per redditi da lavoro dipendente (ridottasi nell'ultimo anno del 4,1 per cento) la spesa corrente non sanitaria ha conosciuto una crescita ancor più pronunciata (+5,3 per cento);
- per il 2008, nonostante il forte aumento della spesa per il personale (legata alla sottoscrizione del contratto 2006 – 2007 slittato dallo scorso anno), si prevede una variazione complessiva (al netto della sanità) di circa il 2 per cento; la spesa corrente netta da sanità e spesa di personale è prevista in crescita del 2,4 per cento (contro il 5,3 del 2007);
- i pagamenti in conto capitale dovrebbero rimanere sostanzialmente stabili, con una crescita di circa lo 0,8 per cento degli investimenti in capitali fissi.

Pur provenienti da fonti differenti i risultati finora esaminati sottolineano:

la difficoltà delle regioni a ottenere un effettivo contenimento della spesa corrente;

in mancanza di un dettagliato quadro tendenziale, gli andamenti previsti in termini di pagamenti risultano alla luce dei risultati finora conseguiti, in certa misura ottimistici;

forte resta il rischio che, come avvenuto negli ultimi anni, l'introduzione di vincoli sulla spesa complessiva, in presenza di dinamiche della spesa corrente sempre sostenute, comporti ulteriori compressioni nella spesa in conto capitale ed in particolare di quella di investimento.

#### 60.

Più complesso è valutare l'impatto sulle amministrazioni locali (comuni e province) delle modifiche apportate dalla finanziaria 2008 al meccanismo del Patto.

Con l'introduzione del criterio della competenza mista, oltre che avvicinare la grandezza obiettivo al saldo utilizzato in sede europea, si mirava da un lato a liberare gli impegni per spesa in conto capitale dal vincolo posto al saldo complessivo di competenza e dall'altro, come ribadito nella Ruef, si voleva consentire agli enti locali di recuperare margini in termini di pagamenti correnti, condizionati nel 2007 da vincoli generalizzati sulla cassa.

Il passaggio alla competenza mista consente, infatti, di rimuovere gli ostacoli frapposti all'utilizzo degli avanzi di amministrazione sia quando questi riguardano spese correnti impegnate ma non pagate, sia quando rappresentano la copertura già accertata di spese in conto capitale. Consente, poi, di riavviare una programmazione degli investimenti anche prevedendo il ricorso a debito, rimanendo subordinate, tuttavia, le erogazioni effettive all'individuazione di adeguati margini nell'ambito dei saldi obiettivo.

Le modifiche introdotte non consentono tuttavia di superare tutte le difficoltà incontrate e producono risultati non sempre percepibili con chiarezza.

Con la modifica del criterio di calcolo del saldo di riferimento, il dato di rilievo è quello del saldo corrente, per il quale il vincolo non è più posto sulla gestione di cassa ma su quella di competenza.

Il sistema così ripensato presenta già nella sua impostazione alcuni limiti di rilievo:

- si conferma il vantaggio per gli enti che nel periodo di riferimento avevano conosciuto livelli di pagamenti per spesa in conto capitale elevati e finanziati in disavanzo. La correzione introdotta riduce ma non annulla la possibilità per questi enti di pagare nuovi investimenti ricorrendo a nuovo debito (possibilità preclusa agli enti in avanzo);
- la grandezza obiettivo non si basa sulla media tra saldi di competenza e di cassa ma rappresenta il risultato della composizione spesso molto variabile di saldi profondamente diversi tra loro ed erratici a cui, nel caso degli enti in disavanzo di cassa nel triennio, si deve applicare una correzione in parte “disomogenea”(frutto del calcolo in termini di cassa);
- il calcolo della correzione rimane basato interamente sui dati di cassa. Poiché il rilievo della correzione richiesta agli enti in disavanzo dipende non solo dal disavanzo complessivo ma anche dalla spesa corrente di cassa, ne deriva un peggioramento o miglioramento della stringenza dell'obiettivo a seconda che i pagamenti effettuati per spesa corrente siano risultati superiori o inferiori agli impegni di spesa corrente;
- sia che si guardi a enti “virtuosi” o a quelli “in disavanzo” sono sempre relativamente avvantaggiati quegli enti che nel triennio base presentavano saldi di competenza corrente meno positivi grazie o ad un più contenuto profilo delle entrate o soprattutto a livelli di spesa corrente superiori. Per essi il recupero di efficienza consente di guadagnare margini per una maggiore spesa in c/capitale. L'ente con un saldo di competenza corrente superiore a quello di cassa se a ragione di un contenuto livello di spesa corrente pro capite o di un maggior sforzo fiscale dovrà, di converso, ulteriormente migliorare la propria performance per “guadagnare” margini maggiori per i pagamenti in conto capitale rispetto a enti che presentano un contributo della gestione corrente di competenza più limitato. Per evitare che questi enti vengano penalizzati

nella nuova strutturazione del Patto, si è previsto che essi, oltre ad essere esonerati dal contributo alla manovra correttiva per il 2008, possano scegliere, nella determinazione del saldo programmatico di riferimento, tra saldo di cassa e di competenza rigida disgiunti (come era nella disciplina 2007) e il nuovo saldo di competenza mista;

- nella valutazione dei vantaggi e delle penalizzazioni va poi considerato che spesso la gestione corrente di competenza genera un saldo maggiore rispetto a quello di cassa a ragione di tassi di realizzazione delle entrate molto bassi o di accertamenti di competenza sovrastimati. Un fenomeno che potrebbe essere ulteriormente “spinto” dalla necessità di gestire il rispetto del Patto di stabilità in forma mista.

#### 61.

Per valutare come le modifiche introdotte possano incidere sugli enti si sono esaminati i dati relativi al triennio di riferimento di un campione di comuni con più di 8.000 abitanti. Si tratta di 1264 comuni (su 1352 di tale classe dimensionale soggetti al Patto) di cui sono disponibili i risultati finanziari della gestione a partire dal 2003.

**Tavola 42**

#### La quantificazione della manovra correttiva 2007 e 2008

*(in milioni)*

	n. comuni campione	totale importo manovra 2007	totale importo manovra 2008	var %
comuni con saldo medio di cassa negativo	845	1.232	747	-39,4
comuni con saldo medio di cassa positivo	419	338	0	-100
tutti i comuni	1264	1.570	747	-52,5

**Tavola 42a**

#### Importo medio della manovra correttiva 2007 e 2008 in base alla virtuosità degli enti e alla dimensione demografica

*(in euro)*

		classi di popolazione				Totale complessivo
		<20.000	tra 20.000 e 50.000	tra 50.000 e 250.000	>250.000	
comuni con saldo negativo	importo medio 2007	40	42	49	94	42
	importo medio 2008	24	25	30	57	25
comuni con saldo positivo	importo medio 2007	18	18	21	37	18
	importo medio 2008	0	0	0	0	0
tutti i comuni	importo medio 2007	33	33	40	73	34
	importo medio 2008	16	16	21	36	17

Fonte: elaborazioni dati CdC

Di tali enti 419 hanno presentato nel triennio un saldo medio positivo. Ad essi non è richiesta in base alle nuove norme della finanziaria alcuna correzione del saldo. Nel 2007 la correzione richiesta era invece di 338,2 milioni; sarebbe risultata pari a circa 200 milioni nel 2008 prima delle modifiche. Tale importo risulta coerente con quello stimato dalla relazione tecnica.

Agli 845 enti con saldo negativo è invece richiesta una manovra correttiva pari a 746,5 milioni, contro i 1.232 milioni del 2007. Il contributo per il 2008 era infatti già previsto ridursi: per gli enti del campione la riduzione è in media del 39,4% rispetto a quello previsto per l'anno 2007. La correzione richiesta rimane in media di 24,11 euro pro capite nei comuni con meno di 20.000 abitanti per arrivare a 57,26 euro nei comuni più popolosi (>250.000).

**Tavola 43**  
**Importo medio pro capite delle entrate e delle spese rilevanti per il saldo di competenza mista**

(in euro)

tutti i comuni	popolazione istat 2005				Totale complessivo
	<20.000	tra 20.000 e 50.000	tra 50.000 e 250.000	>250.000	
numero comuni	827	312	114	11	1264
entrate correnti medie triennio - importo medio pro capite degli accertamenti	675	714	855	1.315	707
spese correnti medie triennio - importo medio pro capite degli impegni	628	670	808	1.235	660
entrate c/capitale medie triennio - importo medio pro capite degli incassi	162	157	179	193	163
spesa c/capitale media triennio - importo medio pro capite dei pagamenti	246	235	262	360	246
<b>comuni con saldo medio di cassa positivo</b>	<b>&lt;20.000</b>	<b>tra 20.000 e 50.000</b>	<b>tra 50.000 e 250.000</b>	<b>&gt;250.000</b>	<b>Totale complessivo</b>
numero comuni	267	113	35	4	419
entrate correnti medie triennio - importo medio pro capite degli accertamenti	690	704	827	1.402	712
spese correnti medie triennio - importo medio pro capite degli impegni	633	652	770	1.304	656
entrate c/capitale medie triennio - importo medio pro capite degli incassi	187	182	172	255	185
spesa c/capitale media triennio - importo medio pro capite dei pagamenti	214	206	204	295	212
<b>comuni con saldo medio di cassa negativo</b>	<b>&lt;20.000</b>	<b>tra 20.000 e 50.000</b>	<b>tra 50.000 e 250.000</b>	<b>&gt;250.000</b>	<b>Totale complessivo</b>
numero comuni	560	199	79	7	845
entrate correnti medie triennio - importo medio pro capite degli accertamenti	669	719	867	1.266	704
spese correnti medie triennio - importo medio pro capite degli impegni	626	679	824	1.196	662
entrate c/capitale medie triennio - importo medio pro capite degli incassi	150	143	181	158	152
spesa c/capitale media triennio - importo medio pro capite dei pagamenti	261	252	287	397	263

Fonte: elaborazioni dati CdC

Le misure correttive introdotte puntano ad alleviare l'onere che grava sugli enti che presentano un saldo medio 2003-2005 positivo. Tali comuni "virtuosi" sono in effetti quelli che presentano un importo medio pro capite di spesa in conto capitale più basso della media, accompagnato, in prevalenza, da valori sopra media per quanto riguarda gli incassi di capitale (titolo IV dell'entrata). A differenza di questi, gli enti con saldo di cassa negativo sono, invece, quelli che presentano investimenti pro capite più elevati e anche un saldo di parte corrente meno positivo. Ciò è dovuto a entrate correnti pro capite più basse della media e spese correnti più elevate (dinamica che si inverte nel caso degli enti con saldo di cassa positivo).

L'abolizione della correzione per la spesa corrente risponderebbe quindi alla necessità di non gravare su enti che in media presentano livelli di spesa più contenuti. Un approfondimento dell'esame mostra tuttavia la difficoltà di un meccanismo quale quello pensato di adattarsi alle molteplici condizioni che caratterizzano le gestioni.

Il nuovo passaggio ad un saldo misto mira, come si è visto, a liberare la possibilità di impegno della spesa in conto capitale e i pagamenti di quella corrente. Resta da valutare se il sistema misto non incida negativamente sulla possibilità di pagare investimenti già realizzati. Se si guarda ai 419 enti virtuosi, ve ne sono 106 che presentano un saldo medio di competenza mista maggiore del saldo medio di cassa. Tali enti presentano entrate correnti medie pro capite più elevate in termini di competenza (742 euro) e di cassa, mentre i restanti 313 enti "virtuosi" (ma con saldo medio di competenza mista minore di quello medio di cassa) hanno sostanzialmente uguali gli importi pro capite delle entrate di cassa e competenza e presentano pagamenti per spesa corrente di importi al di sotto della media (623 euro). Una analisi più approfondita sui 106 comuni con saldo di competenza mista maggiore del saldo di cassa ha permesso tuttavia di rilevare alcuni elementi ricorrenti nelle modalità di definizione dei saldi positivi: un basso tasso di realizzazione delle entrate correnti, anche per via di una consistente massa di residui attivi (soprattutto nel titolo 2 e nel titolo 3); tra questi enti, inoltre, ve ne sono anche alcuni che presentano nel 2005 un disavanzo di parte corrente di cassa e/o di competenza e quindi con un risultato di segno negativo nel quadro dell'equilibrio economico-finanziario. Elementi che fanno emergere una condizione economica certamente non virtuosa.

**Tavola 44 a**

**Importo medio pro capite delle entrate e delle spese correnti di competenza del triennio 2003-2005 per virtuosità dei comuni e classe dimensionale**

(in euro)

<b>virtuosi</b>				
classe	Dati	saldo comp mista<saldo cassa	saldo comp mista>saldo cassa	Totale complessivo
<20.000	<i>n. enti</i>	200	67	267
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	685	706	690
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	631	637	633
TRA 20.000 E 50.000	<i>n. enti</i>	89	24	113
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	692	752	704
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	643	687	652
tra 50.000 e 250.000	<i>n. enti</i>	23	12	35
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	866	752	827
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	809	695	770
>250.000	<i>n. enti</i>	1	3	4
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	1.393	1.404	1.402
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	1.314	1.301	1.304
tutti	<i>n. enti</i>	313	106	419
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	702	742	712
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	650	674	656
<b>non virtuosi</b>				
classe	Dati	saldo comp mista<saldo cassa	saldo comp mista>saldo cassa	Totale complessivo
<20.000	<i>n. enti</i>	308	252	560
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	676	660	669
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	632	620	626
TRA 20.000 E 50.000	<i>n. enti</i>	106	93	199
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	716	723	719
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	676	684	679
tra 50.000 e 250.000	<i>n. enti</i>	29	50	79
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	854	875	867
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	817	829	824
>250.000	<i>n. enti</i>	2	5	7
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	1.222	1.283	1.266
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	1.178	1.203	1.196
tutti	<i>n. enti</i>	445	400	845
	entrate correnti 03-05 - ACCERTAMENTI -	699	709	704
	spese correnti 03-05 - IMPEGNI -	657	668	662

Fonte: elaborazioni dati CdC

**Tavola 44 b**

**Importo medio pro capite delle entrate e delle spese correnti di cassa del triennio 2003-2005 per  
virtuosità dei comuni e classe dimensionale**

(in euro)

<b>virtuosi</b>				
classe	Dati	saldo comp mista<saldo cassa	saldo comp mista>saldo cassa	Totale complessivo
<20.000	<i>n. enti</i>	200	67	267
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	686	670	682
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	605	620	609
TRA 20.000 E 50.000	<i>n. enti</i>	89	24	113
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	696	712	699
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	620	668	630
tra 50.000 e 250.000	<i>n. enti</i>	23	12	35
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	859	689	801
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	767	659	730
>250.000	<i>n. enti</i>	1	3	4
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	1.409	1.350	1.364
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	1.250	1.270	1.265
tutti	<i>n. enti</i>	313	106	419
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	704	701	703
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	623	653	631
<b>non virtuosi</b>				
classe	Dati	saldo comp mista<saldo cassa	saldo comp mista>saldo cassa	Totale complessivo
<20.000	<i>n. enti</i>	308	252	560
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	672	625	651
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	608	606	607
TRA 20.000 E 50.000	<i>n. enti</i>	106	93	199
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	707	673	691
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	647	658	652
tra 50.000 e 250.000	<i>n. enti</i>	29	50	79
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	839	815	824
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	779	807	797
>250.000	<i>n. enti</i>	2	5	7
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	1.188	1.203	1.199
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	1.134	1.147	1.143
tutti	<i>n. enti</i>	445	400	845
	entrate correnti 03-05 - INCASSI -	693	667	681
	spese correnti 03-05 - PAGAMENTI -	631	650	640

Fonte: elaborazioni dati CdC

Gli 845 enti non virtuosi presentano valori delle entrate correnti di cassa decisamente più bassi (681 euro) cui si associa invece un importo medio pro capite elevato per quanto riguarda i pagamenti totali per la spesa corrente.

Di questi enti 445 presentano un saldo in competenza mista minore di quello di cassa. Per tali enti, a parità di correzione richiesta, il passaggio al nuovo sistema consente un miglioramento

delle possibilità di pagamento in conto capitale. Più stringente è invece l'obiettivo per i restanti 400 enti anche se assistiti dalla clausola di salvaguardia precedentemente ricordata. Va tuttavia rilevato che per essi la "penalizzazione" trae origine dal forte scarto rilevato tra entrate accertate ed entrate incassate che consentono livelli di spesa corrente impegnati superiori alla media.

Va, infine, rilevato come, non distinguendo più per livello di saldo di cassa nel triennio di riferimento, ma per dimensione demografica si osserva come i comuni di maggiori dimensioni (superiori a 50.000 abitanti) presentano in prevalenza un saldo medio misto migliore di quello di cassa o che è lo stesso un saldo corrente di competenza maggiore di quello di cassa. La loro gestione corrente di competenza, in genere sempre positiva, produce un avanzo maggiore di quello che si genera nella gestione di cassa.

Tra gli enti più piccoli, invece, è diffuso un saldo di competenza mista inferiore a quello di cassa, di conseguenza il saldo obiettivo 2008 viene ad essere più vantaggioso. Migliorando la gestione corrente si recuperano margini per nuovi pagamenti in conto capitale; l'obiettivo è meno stringente anche perché l'importo della manovra è quantificato sul saldo di cassa che produce un maggiore avanzo (nella maggior parte dei casi questo aspetto si associa ad una spesa corrente di cassa più bassa di quella di competenza). Questi enti di dimensione demografica più contenuta quindi sono avvantaggiati nel rispetto del nuovo patto perché l'obiettivo risulta automaticamente più affievolito; nella stesso tempo, peraltro, i vincoli del patto, puntati proprio su quella parte del bilancio che per questi comuni presenta difficoltà maggiori, dovrebbero avere un effetto virtuoso sulla gestione.

I dati finora esaminati testimoniano della estrema variabilità delle situazioni contabili degli enti locali e quindi della difficoltà di ricorrere a meccanismi complessi per la definizione di obiettivi di contributo ai saldi complessivi senza il rischio di introdurre distorsioni o cristallizzare vantaggi gestionali.

## 62.

In attesa dei dati relativi al monitoraggio del 2007 prime indicazioni sui risultati conseguiti nell'anno sono desumibili dai dati di cassa diffusi con la relazione unificata. Anche se riferiti all'insieme delle province e dei comuni (e non solo a quelli soggetti alla disciplina del Patto), gli andamenti che emergono presentano significativi segnali di miglioramento in coerenza con quelle che erano le attese nell'impostazione del nuovo meccanismo di funzionamento del Patto:

- il disavanzo complessivo si riduce considerevolmente rispetto al 2006 (-59 per cento);
- calano i pagamenti correnti (-1,5 per cento) mentre quelli in conto capitale crescono di poco meno del 5 per cento;

- crescono inoltre le entrate correnti (+2,4 per cento) ma è soprattutto l'aumento delle entrate in conto capitale da trasferimento (in principal modo quelle da parte dello Stato) a far aumentare le risorse nell'anno di circa il 3,8 per cento.

Tavola 45

## Comuni e province – Conto consolidato di cassa

	Ruef aprile 2007			Ruef aprile 2008				
	2006 (a)	2007 stime (a)	var 07a/06a	2006 (*)	2007 (*)	2008 stime (*)	var 07/06	var 08s/07
	(in milioni)		(valori %)	(in milioni)		(valori %)		
<b>Incassi correnti</b>	59.528	62.324	4,7	58.902	60.288	62.393	2,4	3,5
Tributari	28.167	30.525	8,4	27.550	27.566	28.142	0,1	2,1
dirette	3.050	3.849	26,2	3.114	3.158	3.221	1,4	2,0
indirette	25.117	26.676	6,2	24.436	24.408	24.920	-0,1	2,1
Altri (contributi, redditi capitale)	7.513	7.762	3,3	7.550	8.132	8.324	7,7	2,4
Trasferimenti	21.508	21.649	0,7	21.462	21.569	22.435	0,5	4,0
Altri incassi correnti	2.340	2.388	2,1	2.340	3.021	3.492	29,1	15,6
Incassi di capitale	12.645	12.616	-0,2	12.753	14.081	14.827	10,4	5,3
Trasferimenti	10.788	10.724	-0,6	10.808	12.096	12.783	11,9	5,7
di cui da Stato	3.170	3.212	1,3	3.170	4.268	4.651	34,6	9,0
di cui da Regioni	5.385	5.248	-2,5	5.385	5.441	5.577	1,0	2,5
Altri incassi di capitale	1.857	1.892	1,9	1.945	1.985	2.045	2,1	3,0
Partite finanziarie	2.477	2.300	-7,1	2.549	1.980	2.035	-22,3	2,8
<b>Pagamenti correnti</b>	54.601	55.024	0,8	54.842	54.002	57.604	-1,5	6,7
Redditi da lavoro dipendente	19.333	19.418	0,4	19.487	18.285	19.975	-6,2	9,2
Consumi intermedi	23.604	24.155	2,3	23.604	24.764	26.349	4,9	6,4
Trasferimenti correnti	6.919	6.845	-1,1	6.919	6.677	6.865	-3,5	2,8
di cui altri enti pubblici	1.785	2.402	34,6	2.770	2.445	2.525	-11,7	3,3
di cui famiglie	3.308	3.359	1,5	3.305	3.395	3.484	2,7	2,6
di cui imprese	1.088	437	-59,8	437	488	508	11,7	4,1
Interessi	3.249	3.068	-5,6	3.355	3.177	3.283	-5,3	3,3
Altri pagamenti correnti	1.496	1.538	2,8	1.477	1.099	1.132	-25,6	3,0
<b>Pagamenti di capitale</b>	20.669	21.443	3,7	20.669	21.683	22.219	4,9	2,5
Costituzione capitali fissi	18.429	19.156	3,9	18.429	18.976	19.868	3,0	4,7
Trasferimenti capitale	2.240	2.287	2,1	2.240	2.707	2.351	20,8	-13,2
di cui famiglie	1.040	1.067	2,6	1.040	1.021	1.052	-1,8	3,0
di cui aziende di pubblici servizi	476	303	-36,3	294	763	351	159,5	-54,0
di cui imprese	661	376	-43,1	367	404	420	10,1	4,0
Partite finanziarie	5.885	4.287	-27,2	5.117	3.213	2.732	-37,2	-15,0
Disavanzo corrente	4.927	7.300	48,2	4.060	6.286	4.789	54,8	-23,8
Disavanzo capitale	-8.024	-8.827	10,0	-7.916	-7.602	-7.392	-4,0	-2,8
Disavanzo	-3.097	-1.527	-50,7	-3.856	-1.316	-2.603	-65,9	97,8
Fabbisogno	-6.505	-3.514	-46,0	-6.424	-2.549	-3.300	-60,3	29,5
<b>Spesa complessiva</b>	75.270	76.467	1,6	75.511	75.685	79.823	0,2	5,5
Spesa complessiva netta redditi da lavoro dipendente	55.937	57.049	2,0	56.024	57.400	59.848	2,5	4,3
Spesa corrente netta redditi da lavoro dipendente	35.268	35.606	1,0	35.355	35.717	37.629	1,0	5,4

Fonti: elaborazioni CdC su dati RUEF 2007-2008

Anche al netto della spesa per redditi da lavoro dipendente (che si riduce di oltre il 6 per cento a ragione del rinvio del rinnovo dei contratti di settore) la dinamica della spesa corrente si mantiene su valori molto contenuti (+ 1 per cento contro l'aumento dello 0,6 per cento del 2006).

Tra i pagamenti in conto capitale sono soprattutto quelli per trasferimento a conoscere gli incrementi più significativi (+20,8 per cento) mentre la spesa per la costituzione di capitali fissi aumenta di poco meno del 3 per cento (contro il 4 per cento previsto in occasione della relazione unificata dell'aprile 2007).

Il forte incremento dei trasferimenti (anche in connessione all'esaurirsi dei pagamenti relativi ai programmi comunitari) sembra aver consentito di contenere gli effetti riduttivi sulla dinamica della spesa in conto capitale del vincolo posto con il Patto di stabilità interno.

Il quadro di previsione per il 2008 dal lato delle entrate segnala un aumento degli incassi tributari ed una conferma, anche se su tassi di crescita inferiori, dell'apporto dei trasferimenti; dal lato della spesa, il rinnovo dei contratti e una dinamica più accentuata degli acquisti di beni e servizi, è controbilanciata da un rallentamento della spesa in conto capitale che nel complesso è previsto aumenti del 2,5 per cento (contro il 5 per cento del 2007). La crescita della costituzione di capitali fissi è più che compensata da una riduzione dei trasferimenti ed in particolar modo di quelli verso aziende di pubblico servizio.

### 63.

Il giudizio che si può trarre dall'esame delle modifiche apportate dalla finanziaria per il 2008 al Patto di stabilità interno è necessariamente articolato.

Alla luce dei primi risultati ottenuti nel 2007, la scelta operata lo scorso anno di far riferimento, almeno per le amministrazioni locali, non più a tetti di spesa ma ai saldi di bilancio e di definire stringenti obiettivi di miglioramento sia di cassa che di competenza, sembra aver ottenuto gli effetti attesi, almeno in termini di miglioramento degli andamenti di finanza pubblica.

I dati relativi all'esercizio 2007 confermano, tuttavia, anche alcuni dei timori che erano stati avanzati:

che i saldi basati su livelli di riferimento (di cassa) di esercizi passati introducessero ulteriori distorsioni, "condannando" ad una condizione virtuosa enti che per caratteristiche cicliche o per ritardi nella realizzazione di interventi, si fossero trovati nel triennio di riferimento in saldo positivo; e che, di converso, si consentisse un margine di ricorso a un credito maggiore per enti che potevano aver concluso una fase di investimento in anni recenti e che, quindi, fossero meno nella necessità di porre in essere nuove programmazioni a breve. Tali condizioni avrebbero

inciso sulla spesa in conto capitale portando ad un ridimensionamento o un rinvio dei progetti di investimento già deliberati, prevedendo un ricorso a debito;

che la rilevanza della correzione richiesta producesse un inasprimento della pressione fiscale o parafiscale a livello decentrato.

Guardando ai dati dei pagamenti per spese in conto capitale si osserva che la crescita degli investimenti si è mantenuta al di sotto delle previsioni. Nonostante che sull'esercizio abbia inciso la conclusione della programmazione comunitaria (con la disponibilità di maggiori trasferimenti a ciò destinati) la spesa è cresciuta a tassi inferiori al Pil nominale. Trova anche una prima conferma l'aumento del prelievo fiscale e tariffario a livello locale; sono solo primi, ma netti segnali, poiché gli effetti contabili di un maggior ricorso ad entrate proprie si manifesteranno pienamente nel 2008.

E', pertanto, positivo che, pur confermando l'impianto normativo, si siano introdotti correttivi volti a contenere gli effetti indesiderati delle distorsioni rilevate nel corso dello scorso esercizio. Oltre a valutare la capacità di tali modifiche di superare i limiti e le distorsioni ricordate (su questo aspetto si sono in precedenza avanzate alcune osservazioni critiche), si tratterà di verificare ora quanto il nuovo impianto offra garanzie sufficienti dal punto di vista della realizzabilità degli obiettivi di contenimento della spesa e della credibilità delle quantificazioni delle misure proposte.

Si è osservato che l'introduzione del criterio della competenza mista, con la conseguente scomparsa dei vincoli sulla spesa in conto capitale in termini di competenza e sulla spesa corrente in termini di cassa, potrebbe indebolire il controllo della spesa.

Secondo il Governo, tale modifica non dovrebbe comportare rischi: nel caso della spesa in conto capitale, l'eventuale dinamica eccessiva della spesa per competenza troverebbe un limite nei pagamenti, coerenti con gli obiettivi del Patto; nel caso della spesa corrente, una dinamica superiore alle attese sarebbe oggetto di monitoraggio e potrebbe essere contrastata con l'attivazione di misure di contenimento dei prelevamenti di tesoreria.

Se per la spesa in conto capitale tale osservazione risulta condivisibile, per la spesa corrente si tratterebbe di contare su controlli amministrativi destinati a operare ex-post sull'intero sistema delle autonomie, in contro tendenza con quello che dovrebbe essere un percorso di crescente responsabilizzazione gestionale.

Ed è per questo che risulta sempre più di rilievo che non si interrompa il percorso avviato con l'introduzione di meccanismi di responsabilizzazione, potenziato con la finanziaria per il 2007. Negativo sarebbe, anche per l'efficacia del Patto nel 2008, prevedere una gestione adattiva del vincolo di fronte al mancato rispetto degli obiettivi nel 2007, contando sul passaggio al saldo misto.

Va infine ancora una volta sottolineato che per dare certezza al sistema, consentire una effettiva pianificazione degli investimenti, rendere credibile e gestibile l'apporto delle realtà territoriali al patto di stabilità e crescita, bloccare processi distorsivi dettati più dalla necessità di aggirare i limiti imposti alla spesa che da scelte organizzative e finanziarie efficienti, è necessario portare a compimento il processo avviato con la modifica del titolo V della costituzione. Anche meccanismi sempre più sofisticati e attenti di gestione del Patto non possono operare guardando alla funzionalità individuale di oltre 8.000 soggetti di dimensioni e caratteristiche molto diverse. Il disegno di attuazione del federalismo fiscale all'attenzione del Parlamento nella legislatura che si è appena conclusa muoveva verso una semplificazione del sistema, prevedendo l'introduzione di schemi di gestione regionale del Patto e la definizione di obiettivi anche in termini di debito complessivo.

Meccanismi di responsabilizzazione delle autonomie territoriali basate su automatici incrementi del prelievo in caso di superamento dei valori obiettivo o controlli del prelievo in tesoreria rappresentano soluzioni temporanee che non possono sostituire, un sempre più necessario assetto definitivo del finanziamento delle autonomie in coerenza con l'articolo 119 del nuovo testo costituzionale.

### **La spesa sanitaria**

#### **64.**

Tre i provvedimenti di rilievo della manovra finanziaria riguardanti il comparto sanitario: uno contenuto nel DL 159/2007 e due nella finanziaria. Il primo riguarda misure di governo della spesa e di sviluppo del settore farmaceutico; il secondo la corresponsione, prevista negli accordi sottoscritti con le regioni che hanno adottato piani di rientro, di un'anticipazione finanziaria, da parte dello Stato per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005 dalle aziende sanitarie; il terzo infine dispone la sospensione per il 2008 dei ticket sulle prestazioni specialistiche.

Le modifiche introdotte al sistema di regolazione della farmaceutica convenzionata toccano vari aspetti del meccanismo fino ad ora adottato. Si interviene innanzitutto sul sistema dei tetti alla spesa regionale: si stabilisce, in particolare, che a decorrere dal 2008 l'onere a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) per l'assistenza farmaceutica territoriale non debba superare il 14 per cento del finanziamento complessivo ordinario del SSN. Il valore assoluto dell'onere a carico del SSN verrà determinato annualmente dal Ministero della salute (entro il 15 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento), sulla base del riparto (o della proposta di riparto) delle disponibilità finanziarie per il SSN.

Viene altresì potenziato il monitoraggio della spesa disponendo che entro 15 giorni dalla fine di ciascun mese e ogni trimestre, le regioni trasmettano all'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), al Ministero della salute ed al Ministero dell'economia e delle finanze, rispettivamente i dati della distribuzione diretta (da parte delle farmacie ospedaliere oppure da parte delle farmacie convenzionate per conto delle aziende sanitarie locali), per ogni specialità medicinale, relativi al mese precedente e i dati relativi alla spesa farmaceutica ospedaliera. Una disposizione che è previsto costituisca adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato.

A decorrere dal 2008, viene poi introdotto, un "nuovo sistema di regolazione della spesa dei farmaci a carico del Servizio sanitario nazionale", con l'attribuzione alle aziende autorizzate all'immissione in commercio di medicinali di uno specifico budget annuale.

Il ripiano dello sfioramento della spesa farmaceutica è previsto sia ripartito tra aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti, in misura proporzionale alle relative quote di spettanza sui prezzi dei medicinali e tenendo conto dell'incidenza della distribuzione diretta sulla spesa.

Entro il 1° dicembre di ogni anno, l'AIFA dovrà elaborare la stima della spesa farmaceutica territoriale relativa all'anno successivo, distintamente per ciascuna regione. Le regioni che, secondo tali stime, superino il limite sono tenute ad adottare misure di contenimento della spesa per un ammontare pari almeno al 30 per cento dell'eccedenza stimata.

Sempre a decorrere dal 2008, la spesa farmaceutica ospedaliera, come rilevata dai modelli CE (Conto Economico) ed al netto della distribuzione diretta, non deve superare il 2,4 per cento del finanziamento complessivo ordinario del Servizio sanitario nazionale (il limite vigente è fissato al 3 per cento per il 2007).

Si dispone infine la nullità dei provvedimenti regionali che escludono, totalmente o parzialmente, la rimborsabilità dei farmaci, se assunti in difformità da quanto deliberato dalla Commissione unica del farmaco, ai sensi del comma 1 del citato articolo 6 del decreto-legge 347/2001, o, successivamente all'istituzione dell'AIFA, dalla Commissione consultiva tecnico-scientifica di tale Agenzia, fatte salve eventuali ratifiche adottate dall'AIFA antecedentemente al 1° ottobre 2007.

#### 65.

Il secondo provvedimento da attuazione agli Accordi stipulati tra i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze e le Regioni che hanno sottoscritto Piano di rientro. In tale ambito si era prevista la corresponsione di una anticipazione finanziaria di 9.100 milioni di euro alle regioni con elevate esposizioni debitorie. Tale intervento si era reso necessario perché i livelli di debito accumulato, nonché le condizioni contrattuali sottostanti, erano ritenuti dal Governo

tali da impedire ogni azione di risanamento strutturali. All'interno del limite indicato l'importo dell'anticipazione per ciascuna regione è determinato in base ai procedimenti inseriti nei singoli Piani, al netto delle risorse già erogate a titolo di ripiano dei disavanzi. Le regioni devono restituire l'anticipazione entro un periodo non superiore a trenta anni e individuare una copertura derivante da specifiche entrate certe e vincolate, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 1, comma 796, lettera c) della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007). L'erogazione da parte dello Stato è condizionata infine al riaccertamento definitivo e completo del debito ed alla sottoscrizione, tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la singola regione, di un contratto che specifichi gli obblighi di restituzione. Le regioni provvedono all'immediata estinzione dei debiti per l'importo corrispondente alle anticipazioni percepite.

Le regioni interessate si sono obbligate, nell'ambito dei Piani, a potenziare i procedimenti amministrativi e contabili e a certificare i debiti pregressi con il supporto di un *advisor* contabile, e ristrutturare i debiti con il supporto di un *advisor* finanziario. Tale attività viene svolta con l'affiancamento dei Ministeri della salute e dell'economia, con obbligo di preventiva approvazione di tutti gli atti regionali di spesa e programmazione sanitaria.

Il provvedimento incide interamente sul saldo netto da finanziare e limitatamente sul debito e fabbisogno (circa 3.150 milioni), con riferimento alle partite non corrispondenti ad operazioni finanziarie (per le quali si ha, invece, un effetto sostitutivo tra il debito delle regioni e quello dello Stato), bensì a debiti verso i fornitori, mentre ha effetto nullo sull'indebitamento netto.

#### 66.

Infine l'articolo 2 commi 376-378 dispone per il 2008 l'abolizione della quota di partecipazione alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati, introdotta dall'articolo 1, comma 796, lettera p), della legge 296/2006. Per tale finalità il livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato è incrementato per l'anno 2008 per un importo pari alle minori entrate (834 milioni di euro). La legge finanziaria per il 2007 aveva introdotto, a decorrere dal 1° gennaio, per i cittadini non esenti, il pagamento di una quota fissa di 10 euro per ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale.

L'articolo 6-quater del decreto legge 300/2006 aveva modificato la predetta disposizione limitandone la vigenza al 31 marzo 2007 e consentendo alle regioni, per le sole prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale, di assumere provvedimenti alternativi all'applicazione della quota fissa equivalenti sotto il profilo dell'equilibrio economico-finanziario. Il successivo decreto legge 23/2007 (articolo 1-bis) ha disposto, per l'anno 2007, l'abolizione di detta quota fissa a partire dal 20 maggio 2007.

**67.**

Con la finanziaria per il 2008 si conferma la strategia seguita nella definizione 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.

Dopo anni di manovre volte a ricondurre sotto controllo la spesa del comparto, per il 2008 il governo non ha ritenuto necessario disporre misure di contenimento aggiuntive, ma si è limitato a prevedere interventi coerenti con il percorso intrapreso con i Piani di rientro (dando attuazione ad accordi sottoscritti con le regioni), a confermare l'eliminazione dei ticket sulla specialistica e a mettere mano a meccanismi di funzionamento della farmaceutica, da un lato per potenziare il monitoraggio della spesa e dall'altro per salvaguardare l'attività di ricerca nel settore.

**68.**

Una prima valutazione della scelta operata con la finanziaria per il 2008 può darsi da un esame dei risultati dell'esercizio appena chiuso.

Al riguardo va ricordato che gli interventi previsti dalla legge finanziaria per il 2007 miravano ad incidere sul profilo della spesa, prevedendone una riduzione dai 103,7 miliardi 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 doveva essere ottenuto attraverso misure di riduzione della spesa corrente per circa 3 miliardi nel 2007 (che salivano, rispettivamente, a 3,4 e a 4,2 miliardi nel 2008 e nel 2009). Di questi, 944 milioni derivavano 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 (circa 2 miliardi) era il contributo atteso dalle misure di responsabilizzazione individuale (*ticket*).

A fronte di tale impegno era altresì disposto un incremento delle risorse cui contribuisce lo Stato (che passavano dai 92,7 miliardi a legislazione vigente a 96 miliardi).

Il contenimento della dinamica della spesa poggiava, 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, erano state confermate le misure introdotte con la finanziaria 2006 (mantenimento del meccanismo di adeguamento automatico delle aliquote).

Per agevolare il recupero di un equilibrio gestionale delle regioni con rilevanti disavanzi veniva, infatti, istituito un fondo, destinato a sostenere le misure di riorganizzazione. L'accesso alle risorse aggiuntive (un miliardo per il 2007, 850 milioni per il 2008 e 700 milioni per il 2009) era condizionato alla sottoscrizione di un apposito Accordo per l'individuazione degli interventi necessari per il riequilibrio. Il programma di rientro doveva completarsi entro il 2010. L'aumento del prelievo fiscale regionale, che era previsto poter andare oltre anche ai livelli massimi previsti dalla normativa in caso di mancato rispetto degli obiettivi (anche intermedi) posti con i Piani di rientro, rendeva il meccanismo particolarmente stringente.

Le misure di contenimento dei costi riguardavano la spesa di funzionamento anche attraverso la definizione di meccanismi di compartecipazione alla spesa. Erano confermate e potenziate le misure di contenimento della spesa farmaceutica deliberate dall'Agenzia italiana per il farmaco (AIFA), e veniva introdotto un abbattimento del 50 per cento delle tariffe per le prestazioni di diagnostica di laboratorio eseguibili con metodiche automatiche. Era, inoltre, disposto un meccanismo di compartecipazione alla spesa da parte dei beneficiari del servizio sanitario nei casi di maggiore rischio di inappropriatazza. Si trattava 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 era stabilita in 25 euro per gli interventi di minor urgenza (codici bianchi) prestati a non esenti. Si era così estesa ed omogeneizzata una disciplina già adottata in alcune regioni e che mirava 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).

#### **69.**

In attesa degli esiti del monitoraggio dei Piani di rientro, vero punto strategico del processo avviato con il Patto per la salute, i risultati del 2007 relativi al conto consolidato della sanità (che si basa sui conti economici delle aziende sanitarie del quarto trimestre), indicano, per la prima volta negli ultimi anni, un consuntivo migliore delle attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 102,3 miliardi con un incremento dello 0,9 per cento rispetto al 2006. Al di sotto quindi dei 103,4 miliardi attesi per l'anno in base al preconsuntivo dell'ottobre scorso.

## La spesa sanitaria - (1995-2009)

Tavola 46

(valori percentuali)

																<i>Variazione media</i>		
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(*)	2009(*)	1995- 2000	2001- 2006	2007- 2009
<b>Spesa sanitaria (in milioni)</b>	<b>47.857</b>	<b>51.705</b>	<b>55.711</b>	<b>57.569</b>	<b>60.520</b>	<b>67.574</b>	<b>74.744</b>	<b>79.106</b>	<b>81.814</b>	<b>89.924</b>	<b>96.141</b>	<b>101.349</b>	<b>102.290</b>	<b>109.190</b>	<b>111.580</b>			
quota su PIL	5,1	5,2	5,3	5,3	5,4	5,7	6,0	6,1	6,1	6,5	6,7	6,8	6,7	6,9	6,8	5,3	6,4	6,8
variazione percentuale sull'anno precedente	-2,3	8,0	7,7	3,3	5,1	11,7	10,6	5,8	3,4	9,9	6,9	5,4	0,9	6,7	2,2	5,6	7,0	3,3
quota su spesa complessiva	9,6	9,8	10,6	10,8	11,2	12,3	12,4	12,9	12,6	13,5	13,9	14,2	13,7	13,9	13,9	10,7	13,2	13,8
<b><i>Variazioni percentuali sull'anno precedente</i></b>																		
tasso PIL (nominale)	7,9	6,0	4,5	4,1	3,3	5,7	4,8	3,7	3,1	4,2	2,6	3,6	3,8	3,6	3,3	5,2	3,7	3,5
inflazione	5,2	4,0	2,0	2,0	1,7	2,5	2,7	2,5	2,7	2,2	2,1	1,7	2,3	2,9	2,1	2,9	2,3	2,4
<b><i>Variazioni percentuali sull'anno precedente delle principali voci del conto delle Pubbliche amministrazioni</i></b>																		
spesa corrente	3,7	7,4	0,3	0,3	0,9	4,3	5,6	3,3	4,2	3,7	3,4	3,5	4,5	5,0	1,8	2,8	4,0	3,7
spesa corrente al netto interessi	1,8	8,1	5,2	3,2	4,0	4,8	5,9	5,4	5,4	4,7	4,0	3,2	3,6	5,2	1,7	4,5	4,8	3,5
spesa complessiva	5,8	5,7	0,0	1,3	1,4	1,5	9,2	2,2	5,5	3,0	3,7	3,3	4,6	5,0	2,2	2,6	4,5	3,9

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati Istat

(\*) i dati 2008 e 2009 sono tratti dalla Rpp per la sanità e dalla Ruef per il Pil e il nuovo quadro della PA

Un risultato che va, tuttavia, letto con attenzione. Come sottolineato anche nella Ruef, tale andamento è frutto di almeno tre elementi particolari: il rinvio del rinnovo dei contratti del personale sanitario che sposta sul 2008 oneri per circa 1500 milioni di euro (nel 2006 il risultato aveva risentito di oneri per arretrati pari a circa 2.300 milioni); il buon risultato ottenuto sul fronte della spesa farmaceutica per l'operare congiunto dei meccanismi centralizzati (controllo AIFA) e di quelli regionali; lo slittamento di quelli che la relazione unificata definisce in misura generica quali "partite contabili" (700 milioni), ma riferibili ai rinnovi delle convenzioni con i medici di medicina generale, anch'esse incidenti sul 2008. Non considerando il peso degli arretrati sul 2006 e sottraendo dalla spesa complessiva quella per farmaci, il tasso di crescita delle altre componenti (al netto degli oneri per i rinnovi contrattuali 2006-2007) cresce in media del 4,7 per cento, circa un punto superiore al tasso di crescita nominale del prodotto, anche se in rallentamento rispetto agli esercizi passati.

Guardando, poi, solo alle prestazioni sociali in natura (rese da produttori market e non market) sempre al netto di farmaci e redditi da lavoro dipendente, l'indicazione che se ne trae è ancora meno positiva: la variazione rispetto al 2006 è del 6 per cento, superiore a quella riscontrata a consuntivo lo scorso anno (+4,6 per cento).

Anche la limitata crescita della spesa per beni e servizi resi da produttori market (+0,9 per cento contro il 2,5 per cento del 2006) risulta strettamente connessa al risultato ottenuto in termini di farmaci e al rinvio del rinnovo delle convenzioni con i medici di medicina generale. Al netto di tali voci si riscontra una variazione del 4,9 per cento poco al di sotto dell risultato del 2006 (+5,2 per cento). Ciò nonostante le misure introdotte con la finanziaria per il 2007: sconti per le prestazioni specialistiche e riduzioni del 20 per cento dei costi riconosciuti alle strutture private accreditate per la diagnostica di laboratorio.

E', infine, la crescita dei consumi intermedi delle strutture pubbliche superiore all'8 per cento (+8,3 per cento contro il 6,2 per cento del 2006) a segnalare le difficoltà di contenimento della spesa nelle strutture ospedaliere pubbliche.

Tavola 47

## Il conto economico consolidato della sanità

	2004	2005	2006	2007	2006 su 2005	2007 su 2006
	(in milioni)				(Valori %)	
<b>Prestazioni sociali in natura</b>	<b>84.088</b>	<b>89.606</b>	<b>94.218</b>	<b>94.678</b>	<b>5,1</b>	<b>0,5</b>
<i>corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i>	35.289	37.567	38.524	38.876	2,5	0,9
- Farmaci	11.988	11.849	12.334	11.579	4,1	-6,1
- Assistenza medico-generica	5.020	6.453	5.932	6.052	-8,1	2,0
- Assistenza medico-specialistica	2.900	3.193	3.449	3.666	8,0	6,3
- Assistenza osped. in case di cura private	8.260	8.472	8.694	9.187	2,6	5,7
- Assistenza protesica e balneotermale	3.913	4.037	4.128	4.107	2,3	-0,5
- Altra assistenza	3.208	3.563	3.987	4.285	11,9	7,5
<i>corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:</i>	48.799	52.039	55.694	55.802	7,0	0,2
- Assistenza ospedaliera	38.113	40.722	43.628	43.704	7,1	0,2
- Altri servizi sanitari	10.686	11.317	12.066	12.098	6,6	0,3
<b>Contribuzioni diverse</b>	623	895	1.058	1.195	18,2	12,9
<b>Servizi amministrativi</b>	4.383	4.720	4.994	5.189	5,8	3,9
Redditi da lavoro dipendente	2.494	2.627	2.722	2.727	3,6	0,2
Consumi intermedi	1.743	1.938	2.104	2.295	8,6	9,1
Altro servizi amm	146	155	168	167		
<b>Altre uscite</b>	830	920	1.079	1.228	17,3	13,8
di cui: interessi passivi	173	201	337	440	67,7	30,6
<b>TOTALE USCITE CORRENTI</b>	<b>89.924</b>	<b>96.141</b>	<b>101.349</b>	<b>102.290</b>	<b>5,4</b>	<b>0,9</b>
<i>I servizi prodotti da produttori non market si distinguono in:</i>	48.799	52.039	55.694	55.802	7,0	0,2
- Redditi da lavoro dipendente	30.021	31.208	33.526	32.026	7,4	-4,5
-Consumi intermedi	16.979	18.688	19.853	21.502	6,2	8,3
-Altro	1.799	2.143	2.315	2.274	8,0	-1,8

Fonte: elaborazione CdC su dati Istat - RGE

## 70.

I dati relativi alla spesa farmaceutica presentano, invece, risultati confortanti: la spesa a carico del Servizio Sanitario Nazionale si è ridotta nell'anno del 6,8 per cento. Un risultato che si accompagna a una forte crescita degli incassi da ticket (+30 per cento), che sconta la decisione di varie regioni di aumentare l'incidenza dei contributi richiesti ai cittadini pur conservando forme di esenzioni (l'incidenza sulla spesa lorda è passata dal 3,1 per cento del 2006 ad oltre il 4,2 per cento del 2007)

Tavola 48 a

## Spesa farmaceutica pubblica nel 2006 e nel 2007

	2006					2007					variazione 2006-2007				
	ricette/*000	(in milioni)				ricette/*000	(in milioni)				ricette	spesa lorda	ticket	sconto	spesa netta
spesa lorda		ticket	sconto	spesa netta	spesa lorda		ticket	sconto	spesa netta						
VALLE D'AOSTA	916	23,4	0,2	0,9	22,3	949	23,2	0,3	1,0	21,9	3,61	-1,07	46,53	12,33	-2,00
PIEMONTE	32.747	906,5	62,6	43,1	800,8	34.595	902,6	61,7	47,6	793,3	5,64	-0,43	-1,43	10,48	-0,94
LIGURIA	14.954	406,6	8,6	19,8	378,2	15.361	373,2	13,6	18,6	340,9	2,72	-8,22	57,62	-5,81	-9,85
LOMBARDIA	63.633	1.926,7	137,7	109,6	1.679,4	66.303	1.882,8	142,3	114,6	1.625,9	4,20	-2,28	3,32	4,58	-3,19
VENETO	32.659	901,1	58,7	43,2	799,2	35.237	893,2	63,4	46,9	782,9	7,89	-0,88	7,99	8,59	-2,04
BOLZANO	2.505	71,6	4,3	3,5	63,7	2.610	68,7	4,7	3,4	60,6	4,18	-4,09	7,20	-3,63	-4,88
TRENTO	3.309	85,1	0,6	4,2	80,3	3.498	83,9	0,8	4,3	78,8	5,71	-1,38	33,59	2,66	-1,85
FRIULI VENEZIA GIULIA	9.399	252,4	1,9	12,7	237,8	9.869	248,4	2,6	13,3	232,5	5,00	-1,56	35,68	4,92	-2,20
EMILIA ROMAGNA	35.506	836,4	7,4	35,6	793,4	37.169	817,5	10,4	37,4	769,7	4,68	-2,26	41,38	4,89	-2,99
MARCHE	14.063	322,2	2,9	14,0	305,3	14.723	321,1	4,1	15,3	301,7	4,70	-0,34	41,26	9,39	-1,19
TOSCANA	32.288	711,3	6,6	30,1	674,6	33.801	693,4	9,4	31,5	652,5	4,69	-2,52	41,90	4,52	-3,27
LAZIO	52.058	1.612,3	11,4	98,1	1.502,9	54.862	1.415,2	21,4	81,6	1.312,2	5,39	-12,23	88,32	-16,80	-12,69
UMBRIA	8.764	181,2	1,6	7,7	171,8	9.033	175,4	2,2	7,9	165,3	3,07	-3,21	33,26	1,64	-3,78
ABRUZZO	13.048	304,9	2,7	14,0	288,1	13.244	289,0	8,9	14,2	265,9	1,50	-5,19	225,92	1,69	-7,72
MOLISE	2.791	73,6	3,5	3,2	66,9	2.939	70,4	4,0	3,4	63,0	5,31	-4,43	13,07	4,90	-5,79
CAMPANIA	54.487	1.297,0	13,9	63,5	1.219,7	54.666	1.226,1	47,3	62,8	1.116,0	0,33	-5,47	240,18	-1,10	-8,50
PUGLIA	38.301	1.018,0	28,1	57,9	932,0	40.024	918,3	32,9	48,9	836,5	4,50	-9,79	17,31	-15,50	-10,26
BASILICATA	5.755	125,4	1,2	5,3	118,9	5.974	122,3	1,5	5,6	115,2	3,80	-2,45	27,59	6,02	-3,13
CALABRIA	20.616	547,4	4,6	29,2	513,5	22.743	519,2	7,6	29,9	481,8	10,31	-5,14	63,22	2,25	-6,18
SICILIA	50.537	1.441,0	52,3	83,0	1.305,8	51.513	1.304,5	93,3	73,4	1.137,9	1,93	-9,47	78,48	-11,58	-12,86
SARDEGNA	14.891	396,0	2,9	20,5	372,6	15.611	363,8	6,5	18,7	338,7	4,84	-8,12	121,96	-8,97	-9,09
TOTALE	503.226	13.440,2	413,9	699,1	12.327,2	524.723	12.712,2	538,9	680,3	11.493,1	4,27	-5,42	30,20	-2,70	-6,77

Fonte: elaborazioni CdC su dati FEDERFARMA

Tavola 48 b

## Spesa farmaceutica pubblica nel 2006 e nel 2007

	2006					2007					variazione 2006-2007				
	num.	pro capite				num.	pro capite				ricette	spesa lorda	ticket	sconto	spesa netta
	ricette	spesa lorda	ticket	sconto	spesa netta	ricette	spesa lorda	ticket	sconto	spesa netta	ricette	spesa lorda	ticket	sconto	spesa netta
VALLE D'AOSTA	7,5	191,9	1,4	7,6	182,9	7,7	186,9	2,0	8,4	176,4	1,99	-2,62	44,24	10,57	-3,53
PIEMONTE	7,7	212,3	14,7	10,1	187,5	8,0	207,9	14,2	11,0	182,7	3,90	-2,07	-3,06	8,66	-2,57
LIGURIA	9,5	257,7	5,5	12,5	239,7	9,5	231,8	8,5	11,6	211,7	0,64	-10,08	54,42	-7,72	-11,68
LOMBARDIA	6,9	208,4	14,9	11,9	181,6	7,0	198,7	15,0	12,1	171,6	1,68	-4,64	0,83	2,06	-5,52
VENETO	7,0	194,1	12,6	9,3	172,1	7,4	188,5	13,4	9,9	165,2	5,72	-2,88	5,82	6,41	-4,02
BOLZANO	5,3	151,8	9,2	7,5	135,0	5,4	142,3	9,6	7,1	125,5	1,80	-6,27	4,75	-5,82	-7,05
TRENTO	6,7	173,4	1,2	8,5	163,6	7,0	167,0	1,6	7,1	156,9	3,26	-3,66	30,49	-16,72	-4,13
FRIULI VENEZIA GIULIA	7,8	210,6	1,6	10,6	198,4	8,2	205,6	2,1	7,1	192,5	4,12	-2,38	34,55	-33,20	-3,01
EMILIA ROMAGNA	8,7	205,0	1,8	8,7	194,4	8,9	195,2	2,5	7,1	183,8	2,01	-4,76	37,77	-18,86	-5,47
MARCHE	9,3	214,1	1,9	9,3	202,9	9,6	210,0	2,7	7,1	197,3	3,06	-1,91	39,05	-23,63	-2,74
TOSCANA	9,1	199,5	1,9	8,4	189,2	9,3	191,6	2,6	7,1	180,3	3,13	-3,97	39,79	-16,16	-4,71
LAZIO	10,0	309,8	2,2	18,8	288,7	10,3	266,8	4,0	7,1	247,4	3,41	-13,88	84,79	-62,43	-14,33
UMBRIA	10,3	213,6	1,9	9,1	202,6	10,4	202,1	2,5	7,1	190,5	0,71	-5,42	30,21	-22,37	-5,98
ABRUZZO	10,1	237,1	2,1	10,9	224,1	10,1	221,4	6,8	7,1	203,7	-0,01	-6,60	221,07	-34,98	-9,09
MOLISE	8,7	228,9	10,9	9,9	208,0	9,2	219,3	12,4	7,1	196,4	5,57	-4,19	13,35	-28,75	-5,56
CAMPANIA	9,5	225,2	2,4	11,0	211,7	9,4	211,7	8,2	7,1	192,7	-0,20	-5,97	238,39	-35,72	-8,98
PUGLIA	9,5	251,9	6,9	14,3	230,6	9,8	225,5	8,1	7,1	205,4	3,72	-10,47	16,44	-50,58	-10,93
BASILICATA	9,6	210,1	2,0	8,9	199,2	10,1	205,9	2,5	7,1	193,9	4,31	-1,97	28,22	-20,43	-2,65
CALABRIA (§)	10,3	272,1	2,3	14,5	255,3	11,3	259,0	3,8	7,1	240,4	10,70	-4,81	63,79	-51,24	-5,86
SICILIA	10,1	288,0	10,4	16,6	261,0	10,3	260,0	18,6	7,1	226,8	1,65	-9,72	77,98	-57,32	-13,10
SARDEGNA	9,1	241,0	1,8	12,5	226,7	9,4	219,7	3,9	7,1	204,6	4,04	-8,82	120,27	-43,29	-9,78
ITALIA	8,7	232,2	7,1	12,1	212,9	8,9	216,4	9,2	7,1	195,6	2,74	-6,81	28,28	-41,37	-8,14

Fonte: elaborazioni CdC su dati FEDERFARMA

Tavola 48 c

## Spesa farmaceutica pubblica nel 2006 e nel 2007

	2006					2007				
	numero indice Italia = 100					numero indice Italia = 100				
	ricette	spesa lorda	ticket	sconto	spesa netta	ricette	spesa lorda	ticket	sconto	spesa netta
VALLE D'AOSTA	86,3	82,7	19,8	63,2	85,9	85,7	86,4	22,3	119,2	90,2
PIEMONTE	88,2	91,4	205,2	83,5	88,1	89,2	96,1	155,0	154,8	93,4
LIGURIA	109,1	111,0	76,6	103,8	112,6	106,8	107,1	92,2	163,3	108,2
LOMBARDIA	79,2	89,7	208,3	98,1	85,3	78,3	91,8	163,7	170,8	87,7
VENETO	80,9	83,6	176,8	77,1	80,8	83,3	87,1	145,8	139,9	84,5
BOLZANO	61,1	65,4	128,8	62,3	63,4	60,5	65,7	105,2	100,0	64,2
TRENTO	77,5	74,7	17,2	70,4	76,8	77,9	77,2	17,5	100,0	80,2
FRIULI VENEZIA GIULIA	90,2	90,7	22,0	87,8	93,2	91,5	95,0	23,1	100,0	98,4
EMILIA ROMAGNA	100,1	88,3	25,3	72,3	91,3	99,4	90,2	27,2	100,0	94,0
MARCHE	107,5	92,2	27,2	76,8	95,3	107,8	97,1	29,5	100,0	100,9
TOSCANA	104,2	85,9	26,1	69,9	88,8	104,6	88,5	28,4	100,0	92,1
LAZIO	115,0	133,4	30,6	156,1	135,6	115,8	123,3	44,0	100,0	126,4
UMBRIA	118,9	92,0	27,1	75,5	95,1	116,5	93,4	27,5	100,0	97,4
ABRUZZO	116,7	102,1	29,7	90,2	105,2	113,6	102,3	74,3	100,0	104,1
MOLISE	99,8	98,6	152,7	82,3	97,7	102,5	101,3	134,9	100,0	100,4
CAMPANIA	108,8	97,0	33,8	91,2	99,4	105,7	97,9	89,1	100,0	98,5
PUGLIA	109,0	108,5	97,2	118,6	108,3	110,1	104,2	88,2	100,0	105,0
BASILICATA	110,9	90,5	27,8	73,7	93,5	112,6	95,2	27,8	100,0	99,1
CALABRIA (§)	117,9	117,2	32,3	120,2	119,9	127,0	119,7	41,3	100,0	122,9
SICILIA	116,2	124,1	146,1	137,4	122,6	115,0	120,2	202,7	100,0	115,9
SARDEGNA	104,3	103,8	24,8	103,4	106,5	105,6	101,6	42,6	100,0	104,6
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni CdC su dati FEDERFARMA

Sono soprattutto le regioni soggette ai Piani di rientro a presentare le riduzioni maggiori: il Lazio e la Sicilia riducono la spesa netta di circa il 13 per cento, la Liguria di poco meno del 10 per cento, la Campania e la Sardegna di circa il 9 per cento mentre l'Abruzzo e il Molise contengono la spesa rispettivamente del 7,7 e del 5,8 per cento. Un risultato che si accentua guardando alla spesa pro capite e che consente di ridurre significativamente le forti differenze di consumo finora rilevate.

Escludendo i casi estremi (da un lato le province autonome che presentano consumi particolarmente contenuti e le tre regioni con gli importi più elevati, anche se in riduzione, Lazio Sicilia e Calabria) la differenza tra le altre realtà regionali si riduce considerevolmente da un massimo di 32 punti percentuali a poco più di 23. Nonostante i recuperi registrati nell'anno, restano, naturalmente, margini consistenti per miglioramenti ulteriori.

#### 71.

Il rinvio al 2008 dei rinnovi contrattuali, gli andamenti riscontrati nelle principali voci di costo, la necessità di rifinanziare l'abolizione dei ticket di anno in anno e le caratteristiche fino ad ora assunte dal contenimento della spesa per farmaci fanno guardare con attenzione all'andamento della spesa nel 2008 e negli anni successivi.

In attesa di una nuova previsione della spesa che verrà fornita in occasione della presentazione del Documento di programmazione è possibile ipotizzare una revisione al rialzo delle stime contenute nella Rpp per il 2008 (dagli originari 109 miliardi a oltre 111). Una ipotesi che porterebbe la spesa su livelli superiori a quelli del 6,7 per cento in termini di prodotto, obiettivo del Piano della salute.

Va osservato che per il 2008 la Relazione unificata prevede una forte accelerazione di pagamenti correnti (+7,2 per cento) trainati dalle somme destinate a redditi da lavoro (in connessione con la sottoscrizione del contratto) (+9,5 per cento) e da un recupero delle spese per consumi intermedi (+6,7 per cento).

Sulla possibilità, poi, di ripetere nel 2008 il buon risultato dell'anno appena concluso in termini di spesa farmaceutica pesa, da un lato, il venir meno degli effetti degli interventi attivati nel 2006 dall'AIFA sui prezzi e, dall'altro, invece, la scadenza nel 2008 di alcuni importanti brevetti di medicinali con un risparmio che è stato stimato dall'AIFA in 411 milioni di euro.

Tavola 49

## La sanità – Conto consolidato di cassa

	2006a	2007a	2006*	2007*	2008*	var 07a/06a	var 07/06	var 08s/07
	<i>(in milioni)</i>							
<b>Incassi correnti</b>	97.226	104.215	99.134	103.213	111.137	7,2	4,1	7,7
Trasferimenti	91.686	98.479	93.702	97.429	105.140	7,4	4,0	7,9
<i>di cui da Regioni</i>	91.113	97.882	93.124	96.861	104.562	7,4	4,0	8,0
Altri (contributi, redditi capitale)	3.965	4.137	3.981	4.245	4.415	4,3	6,6	4,0
Altri incassi correnti	1.575	1.599	1.451	1.539	1.582	1,5	6,1	2,8
<b>Incassi di capitale</b>	2.896	2.968	2.896	2.909	2.944	2,5	0,4	1,2
<b>Pagamenti correnti</b>	99.219	105.544	101.325	103.668	111.669	6,4	2,3	7,7
Redditi da lavoro dipendente	36.861	34.098	36.782	35.633	39.010	-7,5	-3,1	9,5
Consumi intermedi	59.655	68.654	61.762	65.099	69.499	15,1	5,4	6,8
Trasferimenti cor	741	756	724	794	808	2,0	9,7	1,8
Interessi	204	211	190	256	274	3,4	34,7	7,0
Altri pag correnti	1.758	1.825	1.867	1.886	2.078	3,8	1,0	10,2
<b>Pagamenti di capitale</b>	2.312	2.393	2.298	2.372	2.456	3,5	3,2	3,5
<b>Partite finanziarie</b>	123	0	41	23	0	-	-43,9	-

Fonte: elaborazione CdC su dati RUEF 2007-2008

Dovrà essere attentamente monitorato l'effetto sulla spesa complessiva delle norme introdotte con la manovra finanziaria. Il divieto per le Regioni, previsto dalla legge 222/2007 di conversione del decreto-legge 159/2007 di ricorrere a misure quali l'estensione del rimborso di riferimento ad altre categorie rispetto a quelle individuate dall'AIFA, potrebbe privare le amministrazioni di uno strumento di gestione della spesa che, per talune categoria di farmaci, ha consentito di ottenere nel 2007, a livello nazionale, un calo della spesa di oltre il 14 per cento rispetto al 2006. La limitazione degli spazi di intervento regionali e l'applicazione di un sistema di *pay-back* che esclude le Regioni dai soggetti chiamati a ripianare lo sfioramento del tetto di spesa potrebbe comportare una attenuazione dell'attenzione al settore dei soggetti preposti al controllo della spesa, ciò nonostante il crescente rilievo posto da parte delle autorità centrali alle misure di contenimento varate a livello regionale per il rispetto dei limiti di spesa.

## 72.

Nella definizione della manovra per il settore sanitario per gli anni 2007 e 2008 è possibile trovare conferme delle scelte assunte, già nell'ultimo biennio della precedente legislatura, a fronte di un crescente rilievo della crisi finanziaria di questo nevralgico settore. Il Patto per la salute ha, tuttavia, introdotto anche forti elementi di novità.

Il percorso è stato reso più credibile con il rafforzamento delle misure già 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 è stato pensato per accompagnare, e non per sostituire, lo sforzo fiscale regionale). Il risultato che si profila in un anno di avvio dei Piani di rientro (sottoscritti tutti nei primi mesi del 2007) è, sotto questo profilo, positivo. Per la prima volta da anni la spesa registra un andamento sostanzialmente in linea con le previsioni.

Naturalmente solo una volta che si disporrà dei dati relativi ai Piani di rientro e, più in generale, ai risultati definitivi regionali, si potrà valutare quanto al risultato finanziario complessivo possa corrispondere un reale avvio del recupero di controllo della spesa nei settori critici.

Sul risultato positivo della farmaceutica andrà al più presto valutato come giochino, da un lato, i provvedimenti destinati ad esaurirsi nell'anno e, dall'altro, le caratteristiche del nuovo sistema. Certamente positivo è il segnale che viene dal ridursi delle differenze nei consumi pro capite nelle regioni in disavanzo.

Se, tuttavia, si guarda al risultato al netto dei risparmi relativi alla farmaceutica o di quelli prodotti dal rinvio dei rinnovi contrattuali del personale del settore, pur in decelerazione rispetto agli anni passati, la spesa presenta variazioni ancora di rilievo.

La pressione e l'impegno posto nelle attività di affiancamento delle amministrazioni decentrate, la spinta ad operare sui reali squilibri delle strutture dell'offerta sanitaria regionale e sulle sacche di rendita che a tali squilibri si accompagnano, ha tratto sicuro ausilio dalle norme poste a vincolo dei comportamenti regionali. Il decreto legge 159/2007 aveva al riguardo ulteriormente accentuato il sistema di penalizzazione nel caso di mancato rispetto del Piano di rientro. Le recenti modifiche introdotte per il 2007 con il decreto mille proroghe al meccanismo che prevedeva un automatico aumento delle aliquote fiscali in caso di mancato conseguimento degli obiettivi posti con i Piani di rientro, devono costituire un elemento di gestione e di flessibilizzazione del vincolo in presenza di un aggiustamento in corso. In caso contrario rappresenterebbero il segnale di poco comprensibili cedimenti alle logiche del passato (rinvio e diluizione degli aggiustamenti) proprio in un momento in cui più forte si è fatto il contributo dello Stato al risanamento complessivo.

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

73.

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 riduzioni di spesa e di nuove o maggiori entrate a fronte di oneri invece pressoché certi.

Quest'anno, sia il valore del risparmio pubblico dell'assestato 2007, sia quello del risparmio stesso a legislazione vigente 2008 sono di segno positivo: il primo è pari a circa 21.277 milioni ed il secondo a circa 34.146, con valori di 30.550 e di 47.800 milioni per il biennio successivo, in cui va peraltro scontata la loro ridotta rappresentatività.

Il differenziale tra i due valori risulta pertanto per il 2008 di circa 12.880 milioni, differenziale che rappresenta appunto il miglioramento del risparmio pubblico: al netto dell'utilizzazione di 9.314 milioni a copertura degli oneri di natura corrente recati dalla legge finanziaria 2008 eccedenti i mezzi approntati dalla legge finanziaria stessa, residua un margine di 3.566 milioni, la cui entità, tenuto conto dei fattori di segno opposto risultanti da una certa prudenza nella stima delle entrate ed invece da una incerta realizzabilità delle previsioni di riduzione di spesa, appare comunque tale da consentire una ragionevole valutazione di sufficienza delle risorse stesse per la copertura degli oneri di natura corrente previsti dalla legge finanziaria.

Si rileva peraltro che il margine del miglioramento a legislazione vigente 2008 residuale – come già indicato, pari a 3.566 milioni – è largamente inferiore all’omologo valore determinatosi nella sessione di bilancio precedente nella misura di 18.536 milioni.

Comunque, in considerazione della necessità di garantire nella massima misura possibile il percorso di miglioramento strutturale dei conti pubblici nel contesto degli obblighi assunti con l’Unione europea, sarebbe positiva una riconsiderazione dell’opportunità di utilizzare questa modalità di copertura e di procedere invece al reperimento di effettive nuove risorse a copertura delle nuove spese.

### **Le altre leggi di spesa pubblicate nel quadrimestre**

#### **74.**

Come è noto, negli ultimi quadrimestri si è particolarmente accentuata la tendenza, già in atto da tempo, alla diminuzione del numero delle leggi approvate: il fenomeno, oltre che a fattori contingenti, è legato in larga misura alla sempre maggiore concentrazione di nuove misure di spesa nella legge finanziaria e nei provvedimenti ad essa direttamente o indirettamente collegati, misure che in passato trovavano collocazione nell’ordinaria legislazione.

Nel periodo settembre-dicembre sono state pubblicate 24 leggi: di esse, quattro provvedono alla conversione di decreti-legge, undici alla ratifica di trattati internazionali e due risultano di iniziativa parlamentare.

Come risulta dal prospetto n. 2 e dalle 40 schede allegate, le leggi che rientrano nell’ordinaria legislazione di spesa ammontano a dieci, escludendo dal computo sia la legge finanziaria sia la legge 247 del 24 dicembre, 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. Rientra invece in quest’ultima – e viene pertanto esaminata in questo capitolo – la legge 222 del 29 novembre, di conversione del decreto-legge 159 del 1° ottobre, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria per lo sviluppo e l’equità sociale. Nonostante talune connessioni con la manovra di bilancio per il 2008, essa ha infatti un impatto normativo e finanziario relativo quasi esclusivamente all’esercizio 2007.

La complessiva incidenza sul saldo netto da finanziare degli oneri risultanti dalle espresse disposizioni di spesa contenute nelle dieci leggi sopra indicate è pari per il triennio 2007-2009 a circa 9.974 milioni. L’importo, soprattutto per la presenza della legge 222, grava essenzialmente sull’esercizio 2007 (8.992 milioni), mentre sui due esercizi successivi gravano rispettivamente 556 e 426 milioni. Ragguardevole è invece la misura degli oneri imputati al precedente esercizio 2006 (circa 125 milioni) per effetto di slittamenti di copertura relativi a spese corrispondenti ad

obblighi internazionali (art. 11 bis comma 5 della legge di contabilità) contenute nella legge 246 del 27 dicembre.

A parte gli oneri connessi a leggi di ratifica di trattati o comunque derivanti – come quelli da ultimo citati – da obblighi internazionali, tutti gli altri sono contenuti in tre leggi di 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.

Questa tipologia normativa determina infatti 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.

La quasi totalità degli oneri afferenti al periodo in esame sono contenuti nella legge 222 del 29 novembre, di conversione del decreto-legge 159 del 1° ottobre: come già indicato, essa reca interventi che operano quasi esclusivamente nel 2007, con effetti onerosi pari in tale esercizio a 8.407 milioni e nei due esercizi successivi rispettivamente a circa 9 e circa 17.

La relazione tecnica è corredata di un prospetto riepilogativo di oneri e coperture. I numerosi emendamenti al testo originario introdotti nel procedimento di conversione – di rilievo finanziario relativamente modesto, almeno in relazione al complesso delle autorizzazioni di spesa – sono soltanto in parte provvisti di relazioni tecniche; inoltre, solo per parte di essi è prevista una specifica copertura, mentre altri oneri vanno a confluire nella copertura finanziaria generale dell'intero provvedimento contenuta nell'art. 47.

Sotto il profilo della quantificazione degli oneri, gli stanziamenti principali costituiscono dei limiti di spesa. Tuttavia la voce di spesa di maggior rilievo relativa alla misura fiscale di sostegno a favore dei contribuenti a basso reddito (art. 44), ai cui fini viene istituito un fondo, per l'anno 2007, con una dotazione di 1.900 milioni, non è supportata in sede di relazione tecnica da indicazioni sul numero dei soggetti beneficiari. Considerato che la norma individua sia la platea dei beneficiari stessi (soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche la cui imposta dovuta per l'anno 2006 risulti pari a zero), sia l'esatta misura delle detrazioni

fiscali spettanti, non vi è dubbio che essa attribuisca dei diritti soggettivi il cui soddisfacimento non sembra poter essere limitato dalle risorse del fondo.

Non è possibile di conseguenza fornire valutazioni sulla congruità dello stanziamento di 1.900 milioni di euro contenuti nella legge.

Per quanto riguarda la copertura del provvedimento, essa è affidata – per l'anno 2007 – quanto a 5.978 milioni alle maggiori entrate tributarie nette ulteriori rispetto a quelle incluse nell'assestamento e già utilizzate a copertura del decreto-legge 81 del 2 luglio convertito dalla legge 127 del 3 agosto, quanto a 1.320 milioni alla riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per il finanziamento del bilancio delle comunità europee e quanto a 1.100 milioni alla riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate. Viene inoltre utilizzato per 10 milioni il Fondo speciale di parte corrente e per 56 milioni il Fondo di riserva per le spese impreviste.

Gli oneri relativi al 2008 e il 2009 sono coperti in parte (rispettivamente per 3,6 e 5,6 milioni) a carico del fondo speciale di parte corrente ed in parte (rispettivamente per 5,4 e 11,3 milioni) mediante riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per le aree sottoutilizzate.

Sia nel testo originario, sia in quello definitivo risultante dalle modifiche operate in sede di conversione, si rileva una discrasia tra il totale degli importi utilizzati a copertura (8.464 milioni di euro) e quello indicato nel medesimo art. 47 quale somma degli oneri netti derivanti dal provvedimento, determinati per il 2007 in 8.407 milioni di euro.

L'utilizzazione di maggiori entrate formatesi in corso d'esercizio, seppure, come nel caso di specie e a differenza del precedente caso analogo (decreto legge 81), in epoca non lontana dalla sua chiusura, quando cioè le stime sugli andamenti degli aggregati di bilancio tendono a stabilizzarsi, non appare comunque rispondente a criteri di buona pratica di bilancio.

Le maggiori entrate stesse, necessariamente quantificate a livello comunque presuntivo – e senza neppure far cenno al contemporaneo andamento delle entrate extratributarie – sono destinate alla copertura di nuove spese certe. Ciò, indipendentemente da altri aspetti, tra cui, come già rilevato in occasione dell'esame della legge di conversione del decreto-legge 81, l'opportunità di avvalersi del ciclo economico favorevole per il percorso di riduzione del debito, potrebbe pregiudicare, insieme ad un andamento della spesa anch'esso non esattamente prevedibile, lo stesso rispetto del saldo netto da finanziare originariamente previsto.

Pur considerato che, a differenza del decreto legge 81, gli effetti prodotti dalla legge in esame sugli esercizi successivi al 2007 sono minimi e comunque coperti con riduzioni di precedenti autorizzazioni di spesa, resta il fatto che la forma di copertura adottata è al di fuori delle regole previste dalla legge di contabilità: si ricorda a tale proposito che una modalità per certi versi analoga, ma anzi meno suscettibile di scostamenti a consuntivo, quale l'utilizzazione di

disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, originariamente contenuta nella legge di contabilità, è stata successivamente soppressa proprio nello spirito di un maggior rigore delle norme di copertura (art. 11-ter comma 1 lett. c abrogato dall'art. 1 bis della legge 425/96, di conversione del DL 323/96).

La riduzione dell'autorizzazione di spesa relativa al Fondo per il finanziamento del bilancio delle comunità europee pone anch'essa alcuni problemi.

Quanto infatti ai 1.300 milioni di euro già utilizzati dal decreto-legge, si tratta di una riduzione sia di competenza che di cassa, operata dalla legge di assestamento, dell'originario stanziamento relativo alle risorse proprie dell'Unione europea, riduzione che sarebbe dovuta alla rideterminazione del contributo comunitario 2007 richiesto dalla Commissione dell'Unione.

L'utilizzazione di tali risorse non sembra pertanto avere il carattere di una riduzione di precedente autorizzazione legislativa di spesa, quanto quello della utilizzazione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio su determinati capitoli di spesa, ora non più consentita dalla legge di contabilità per effetto della citata legge 425/96.

L'operazione appare in sostanza analoga a quella condotta sul versante dell'entrata con l'utilizzazione delle maggiori entrate formatesi in corso d'esercizio. In entrambi i casi si utilizzano infatti le maggiori risorse derivanti da c.d. "errori di previsione positivi", che non a caso sono stati esclusi quali modalità di copertura di nuove spese da parte delle norme di contabilità, in quanto, come rilevato dal Servizio del bilancio del Senato, in un'ottica di tutela del saldo prestabilito e di garanzia dell'equilibrio della finanza pubblica gli errori di previsione positivi sono destinati a compensare quelli negativi.

Per effetto di emendamenti apportati nel corso del procedimento di conversione, la quota di oneri coperta con la modalità in questione è stata aumentata da 1.300 a 1.320 milioni di euro. L'ulteriore riduzione di 20 milioni dello stanziamento relativo alle risorse proprie UE per il 2007 è però estraneo alla ridefinizione delle risorse stesse operata con la legge di assestamento ed appare come una vera e propria riduzione di precedente autorizzazione di spesa. Si tratta tuttavia di una autorizzazione di spesa di natura specifica, derivante da determinazione quantitative assunte in sede comunitaria, non suscettibili di autonome determinazioni adottate con norme nazionali.

Infine, anche qui per effetto di emendamenti apportati nel corso del procedimento di conversione, una quota di oneri pari a 56 milioni di euro viene coperta attraverso l'utilizzazione del Fondo spese imprevedute di cui dall'art. 9 della legge di contabilità.

Al riguardo, si osserva che la funzione del Fondo, così come regolato dalla norma sopra indicata, è quella di consentire l'integrazione degli stanziamenti di bilancio relativi alle spese indicate nell'allegato allo stato di previsione del Ministero dell'economia in caso di

imprevedibili esigenze a fronte delle quali si riveli insufficiente la provvista dei mezzi finanziari attribuita dalla legge e coperta nelle forme ordinarie; non a caso, l'adozione della procedura in argomento è attribuita alla competenza del Governo e si colloca pertanto al di fuori del sistema di copertura delle leggi di spesa.

Le leggi di ratifica di trattati e quelle conseguenti ad obblighi internazionali non presentano particolari aspetti problematici né sotto il profilo della quantificazione degli oneri né sotto quello delle modalità di copertura, per la quale si è fatto esclusivo ricorso agli appositi accantonamenti contenuti nei fondi speciali. Inoltre, nei rari casi in cui gli stanziamenti hanno carattere valutativo e non di limite massimo di spesa sia in relazione alla tipologia dell'intervento, sia in relazione a rischi di cambio, si è correttamente fatto ricorso alla consueta clausola di salvaguardia, in base alla quale il Ministro dell'economia provvede al monitoraggio dell'attuazione della norma al fine dell'eventuale applicazione dell'art. 11 *ter* comma 7 della legge di contabilità ed inoltre – trattandosi di spese obbligatorie – trasmette alle Camere corredati da apposite relazioni, gli eventuali decreti di prelievo di fondi dal fondo spese obbligatorie e d'ordine (art. 7 secondo comma, n. 2 della legge di contabilità).

Qualche perplessità desta invece la ratifica della Convenzione relativa al traforo stradale del Monte Bianco (legge 166 del 27 settembre), per la quale non è previsto alcun onere. Sono infatti possibili effetti indiretti per eventuali situazioni di squilibrio finanziario delle società a partecipazione statale titolari della concessione e della gestione dell'infrastruttura. Nonostante il prolungamento del periodo di concessione dal 2035 al 2050 e l'aumento delle tariffe già disposti per compensare gli oneri derivanti dall'applicazione della direttiva 2004/54/CE relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della rete stradale europea, potrebbero determinarsi ulteriori oneri la cui compensazione con ulteriori aumenti tariffari potrebbe determinare effetti negativi sui volumi di traffico.

Una modalità di copertura non in armonia con il sistema è infine contenuta nella legge 176 del 25 ottobre, di conversione del decreto legge 147/07. Qui infatti, i fondi utilizzati a copertura degli interventi di cui all'art. 1 comma 7 (realizzazione di sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia) sono stati resi disponibili per effetto della sentenza 320/2004 della Corte costituzionale, in base alla quale l'originario impegno assunto sui fondi stessi è venuto meno.

A rigore, pertanto, la caducazione dell'impegno avrebbe dovuto avere come conseguenza l'invio in economia delle relative somme e non il loro mantenimento in bilancio quali residui.

La normativa del periodo in esame comprende un'unica legge di delega (n. 165 del 27 settembre in materia di riordino degli enti di ricerca), la cui relazione illustrativa ne afferma la mancanza di oneri aggiuntivi per il bilancio dello Stato.

In realtà, poiché trattasi di un riordino generale della disciplina relativa agli statuti e agli organi di governo degli enti pubblici nazionali di ricerca – e perciò dell'intera struttura amministrativa del settore –, sarebbe stata opportuna la previsione di una relazione tecnica a corredo degli schemi dei decreti e della trasmissione di questi ultimi anche alle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

### **I decreti legislativi**

75.

I decreti legislativi pubblicati nel quadrimestre sono stati complessivamente 39, di cui soltanto 3 attuativi di leggi di delega e 36 attuativi di direttive comunitarie.

### **Decreti attuativi di leggi di delega**

1) *Il decreto 169 del 12 settembre 2007*, emanato ai sensi dell'art. 1 della legge 80/2005, contiene disposizioni correttive ed integrative della normativa in materia di disciplina del fallimento, del concordato preventivo e della liquidazione coatta amministrativa, totalmente prive di riflessi finanziari per i bilanci pubblici.

2) *Il decreto 178 dell'8 ottobre 2007*, emanato in attuazione dell'art. 27 della legge 262/2005, provvede all'istituzione di procedure di conciliazione e di arbitrato e di un fondo di garanzia destinato all'indennizzo dei danni patrimoniali causati a risparmiatori ed investitori dalla violazione delle norme recanti la disciplina degli intermediari.

Il Fondo è finanziato esclusivamente con parte degli importi delle sanzioni pecuniarie erogate per la violazione delle norme sopra indicate: recependo una condizione posta al riguardo dalla Commissione bilancio Camera, il decreto – oltre a disporre che dalla sua attuazione non debbano derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica – stabilisce espressamente che gli indennizzi possano essere effettuati soltanto nei limiti delle disponibilità del Fondo.

Per quanto riguarda la copertura delle spese di amministrazione, esse sono poste a carico della CONSOB, che dovrà farvi fronte non soltanto con gli importi posti a carico degli utenti, ma anche a carico del proprio bilancio: in tal modo, gli oneri stessi potranno essere fronteggiati a valere sulle fonti di autofinanziamento previste a legislazione vigente.

3) *Il decreto 221 del 23 ottobre 2007*, emanato a norma dell'art. 7 della legge 229/2003, contiene disposizioni correttive ed integrative del Codice del consumo.

Il decreto – che peraltro non appare comportare effetti finanziari di sorta – contiene una clausola di invarianza degli oneri formulata in termini specifici, con riferimento cioè all'obbligo di avvalersi delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

**Decreti attuativi di direttive comunitarie**

Si tratta, come già indicato, di 36 decreti, quattro dei quali (*178 del 27 agosto e 226, 229 e 234, tutti del 18 novembre*) presentano un contenuto normativo totalmente privo di riflessi finanziari. Altri due decreti (*164 del 17 settembre* in tema di mercati degli strumenti finanziari e *195 del 6 novembre* concernente l'armonizzazione delle informazioni su emittenti di valori mobiliari) comportano alcuni adempimenti a carico della CONSOB che appaiono comunque di modesto rilievo e che, nonostante l'assenza di una clausola di neutralità finanziaria, possono perciò rientrare nei normali compiti della Commissione; eventuali maggiori oneri potrebbero comunque essere fronteggiati mediante le fonti di autofinanziamento della Commissione stessa prevista a legislazione vigente. Il decreto *199 del 6 novembre*, infine, che apporta modificazioni al regime fiscale comune da applicare alle fusioni, alle scissioni, ai conferimenti d'attivo ed agli scambi di azioni concernenti società di Stati membri diversi, non comporta oneri di carattere amministrativo, ma potrebbe determinare in futuro effetti in termini di gettito allo stato imprevedibili per la mancanza di situazioni concrete riferibili a tali operazioni.

Nell'ambito dei 29 decreti restanti, un primo gruppo contiene una clausola di invarianza finanziaria formulata in termini generici, senza cioè riferimento a misure compensative o all'utilizzazione di specifiche risorse disponibili a legislazione vigente.

Un secondo gruppo, più numeroso, contiene una o più clausole di invarianza formulate in termini specifici, con riferimento cioè all'obbligo di avvalersi delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Un terzo gruppo, infine, prevede disposizioni produttive di oneri, espressamente quantificati, per i quali viene indicata la modalità di copertura.

Per quanto riguarda i decreti del primo gruppo, il *143 del 24 luglio* (codice comunitario dei medicinali veterinari), il *145 del 2 agosto* (pubblicità ingannevole), il *146 del 2 agosto* (pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori), il *150 del 2 agosto* (sorveglianza sulle sementi prodotte in Paesi terzi) e il *198 del 6 novembre* (modifiche dell'assicurazione sulla responsabilità civile derivante dalla circolazione di autoveicoli) comportano per la loro attuazione alcune attività della P.A., che nel complesso appaiono comunque rientrare nei compiti già attribuiti agli organismi competenti, cui non apportano significative modifiche. L'unica eccezione, peraltro di modesto rilievo, è costituita dal decreto *152 del 3 agosto* in tema di qualità dell'aria ambiente, in cui sarebbe stata opportuna l'apposizione della clausola di invarianza in termini specifici, attesa la previsione di numerosi adempimenti di carattere tecnico-amministrativo a carico in particolare di regioni e province autonome.

Anche i decreti del secondo gruppo non presentano nel loro complesso significativi profili di carattere finanziario: si tratta infatti in massima parte di attività amministrative quali esame di requisiti, trattamento di dati, vigilanza e controllo, irrogazione di sanzioni e similari. Prescindendo dai casi in cui taluni oneri sono posti a carico di soggetti privati anche mediante la previsione di tariffe e pur tenendo conto dell'aumento — talvolta di un certo rilievo — del numero e della complessità delle operazioni da effettuare, si può ritenere che le nuove funzioni attribuite possano in linea generale rientrare nella normale attività degli uffici esistenti senza richiedere pertanto ulteriori provviste di personale e di mezzi.

La situazione ora descritta riguarda i seguenti decreti:

- n. 144 del 2 agosto (obbligo per i vettori aerei di comunicare i dati delle persone trasportate);
- n. 151 del 25 luglio (protezione degli animali durante il trasporto);
- n. 154 del 10 agosto (condizioni di ammissione di cittadini di Paesi terzi per motivi di studio, ecc.);
- n. 172 del 4 ottobre (assegnazione di bande orarie negli aeroporti italiani);
- n. 191 del 6 novembre (norme relative ad operazioni su tessuti e cellule umani);
- n. 192 del 6 novembre (sicurezza degli aeromobili di Paesi terzi);
- n. 193 del 6 novembre (sicurezza alimentare);
- n. 194 del 6 novembre (compatibilità elettromagnetica);
- n. 196 del 6 novembre (parità di trattamento tra uomini e donne per l'accesso a beni e servizi e loro fornitura);
- n. 197 del 6 novembre (requisiti assicurativi applicabili ai settori aerei e agli esercenti di aeromobili);
- n. 200 del 6 novembre (sperimentazione di medicinali ad uso umano);
- n. 201 del 6 novembre (progettazione ecocompatibile dei prodotti che consumano energia);
- n. 202 del 6 novembre (controllo dell'inquinamento provocato dalle navi);
- n. 203 del 6 novembre (miglioramento della sicurezza nei porti);
- n. 205 del 6 novembre (tenore di zolfo dei combustibili per uso marittimo);
- n. 206 del 6 novembre (riconoscimento delle qualifiche professionali);
- n. 231 del 21 novembre (prevenzione dell'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio);
- n. 232 del 9 novembre (divieto di utilizzazione di talune sostanze nelle produzioni animali).

Una particolare notazione va infine riservata, nell'ambito dei provvedimenti dichiarati finanziariamente neutri, al decreto 163 del 10 agosto, relativo all'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo, che dispone, tra l'altro, l'istituzione presso il Ministero delle infrastrutture di una nuova direzione generale. A seguito della presentazione di chiarimenti da

parte del Governo la Commissione bilancio Camera ha espresso un articolato parere, interamente recepito in sede di formulazione definitiva del provvedimento, finalizzato a garantire, attraverso la contestuale soppressione di altre posizioni dirigenziale, l'effettiva neutralità finanziaria della nuova struttura. E' stato inoltre opportunamente previsto – e tale previsione dovrebbe costituire un importante precedente per futuri casi analoghi – che gli schemi dei regolamenti ministeriali di esecuzione siano corredati di relazione tecnica sugli effetti finanziari delle disposizioni in essi contenuti e che siano trasmessi al Parlamento per l'espressione del parere da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario.

I decreti che contengono disposizioni dichiaratamente onerose sono soltanto quattro, ed in particolare:

1) Il decreto *162 del 10 agosto*, relativo alla sicurezza delle ferrovie comunitarie, costituisce tra l'altro l'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie, per il cui funzionamento è prevista l'istituzione di un apposito fondo alimentato dalla somma di 11,9 milioni di euro annui coperta con riduzione dei trasferimenti destinati al gruppo FS e dall'incremento dell'1% dei canoni che le imprese ferroviarie corrispondono al gestore nazionale, stimato in 7,6 milioni annui.

Per quanto riguarda la dotazione di personale, il Governo ha assicurato che il reclutamento avverrà presso il Ministero delle infrastrutture, RFI S.p.a. ed anche presso i sistemi ferroviari regionali, escludendo espressamente che per il funzionamento a regime dell'Agenzia si proceda all'assunzione di nuovo personale. Si osserva peraltro che tale esclusione non è stata fatta oggetto di specifica norma nel testo legislativo.

In merito alle modalità di copertura, si rileva poi che gli oneri – di carattere rigido, essendo destinati a spese di personale – non sembra possano essere limitati entro un tetto di spesa e che pertanto il testo legislativo avrebbe dovuto essere corredato da apposita clausola di salvaguardia.

Va infine tenuto presente che l'aumento dei canoni d'accesso alle rete ferroviaria può determinare conseguenze indirette sulla finanza pubblica per la presenza di imprese ferroviarie di derivazione pubblica.

2) Gli oneri recati dai decreti 204 (collaborazione giudiziaria tra Stati in materia di indennizzo alle vittime di reato), 207 (rintracciabilità del sangue e degli emocomponenti destinati a trasfusioni) e 208 (sistema di qualità per i servizi trasfusionali), tutti del *9 novembre*, sono coperti a valere sulle disponibilità del Fondo di rotazione per le politiche comunitarie. A seguito di interventi delle Commissioni bilancio, la formulazione delle clausole di copertura è stata resa più corretta, ma continuano a mancare, nelle relazioni tecniche, le necessarie indicazioni circa

l'effettiva disponibilità delle somme utilizzate e circa la mancanza di pregiudizio per eventuali interventi già previsti a legislazione vigente.

PAGINA BIANCA

## TAVOLE ALLEGATE

PAGINA BIANCA

## Tavola 1

**ELENCO DELLE LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO  
SETTEMBRE-DICEMBRE 2007**

N.	LEGGE n. a)	DATA	G.U. n.	DATA	CONV. D.L. n.	SCHEDA COPERTURA b)	INIZIATIVA
1	160	02/10/07	230	03/10/07	117/07	1	Gov.
2	165	27/09/07	236	10/10/07			Gov.
3	166	27/09/07	237	11/10/07			Gov.
4	167	27/09/07	238	12/10/07		2	Gov.
5	176	25/10/07	250	26/10/07	147/07	3-6	Gov.
6	183	04/10/07	256 S.O.	03/11/07		7	Gov.
7	184	04/10/07	256 S.O.	03/11/07		8	Gov.
8	188	17/10/07	260	08/11/07			Parl.
9	189	17/10/07	260	08/11/07			Gov.
10	190	25/10/07	261	09/11/07			Gov.
11	209	25/10/07	262	10/11/07			Gov.
12	210	25/10/07	263	12/11/07			Gov.
13	211	06/11/07	264	13/11/07			Gov.
14	212	25/10/07	265	14/11/07		9	Gov.
15	215	09/11/07	268 S.O.	17/11/07		10	Gov.
16	216	06/11/07	269	19/11/07			Parl.
17	222	29/11/07	279 S.O.	30/11/07	159/07	11-31	Gov.
18	224	29/11/07	281 S.O.	03/12/07			Gov.
19	230	26/11/07	290 S.O.	14/12/07		32	Gov.
20	243	19/12/07	299	19/12/07	180/07		Gov.
21	244	24/12/07	300 S.O.	28/12/07			Gov.
22	245	24/12/07	300 S.O.	28/12/07			Gov.
23	246	27/12/07	300	28/12/07		33-40	Gov.
24	247	24/12/07	301	29/12/07			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 2007**

legge	2006	2007	2008	2009	Oneri pluriennali	Oneri permanenti (a regime)
160		500.000	500.000	500.000		
167		148.600	142.455	148.600		148.600
176		148.283.656	243.000.000	243.000.000		243.000.000
183		353.995	353.995	372.985		372.985
184		6.850	6.850	6.850		6.850
212		26.275	26.275	26.275		26.275
215			100.000.000	100.000.000	*	
222		8.683.200.000	62.920.000	64.400.000		33.900.000
230		5.755		5.755		** 5.755
246	125.059.000	159.458.000	149.481.925	17.383.287		13.560.000
<b>Totale</b>	<b>125.059.000</b>	<b>8.991.983.131</b>	<b>556.431.500</b>	<b>425.843.752</b>		<b>291.020.465</b>

\* A partire dal 2010, lo stanziamento è quantificato, ai sensi dell'art. 11 c. 3 lett. d) della lg. n. 468/78, nella tab. C allegata alla finanziaria annuale.

\*\* Onere ad anni alterni

Tavola 3

## QUADRO RIASSUNTIVO DEI MEZZI DI COPERTURA SETTEMBRE-DICEMBRE 2007

	2006	2007	2008	2009	TOTALE	%
<b>FONDI SPECIALI:</b>						
<b>PARTE CORRENTE</b>		40.811.475	18.131.500	23.543.752	82.486.727	
<b>C/ CAPITALE</b>	125.059.000	150.388.000	135.500.000		285.888.000	
<b>TOTALE FONDI SPECIALI</b>	<b>125.059.000</b>	<b>191.199.475</b>	<b>153.631.500</b>	<b>23.543.752</b>	<b>368.374.727</b>	<b>3,69</b>
<b>RIDUZIONE PRECEDENTE AUTORIZZAZIONE DI SPESA</b>		2.679.000.000	244.500.000	244.000.000	3.167.500.000	31,76
<b>NUOVE O MAGGIORI ENTRATE</b>		5.978.000.000	28.300.000	28.300.000	6.034.600.000	60,50
<b>ALTRE FORME DI COPERTURA</b>		143.783.656	130.000.000	130.000.000	403.783.656	4,05
<b>TOTALE</b>	<b>125.059.000</b>	<b>8.991.983.131</b>	<b>556.431.500</b>	<b>425.843.752</b>	<b>9.974.258.383</b>	<b>100,00</b>

Tavola 4

**TIPOLOGIA DEGLI ONERI FINANZIARI INDICATI DA LEGGI PUBBLICATE NEL PERIODO  
SETTEMBRE-DICEMBRE 2007**

legge	2006		2007		2008		2009	
	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale	corrente	capitale
160			500.000		500.000		500.000	
167			148.600		142.455		148.600	
176			148.283.656		243.000.000		243.000.000	
183			353.995		353.995		372.985	
184			6.850		6.850		6.850	
212			26.275		26.275		26.275	
215					100.000.000		100.000.000	
222			*		*		*	
230			5.755				5.755	
246		125.059.000	9.070.000	150.388.000	13.981.925	135.500.000	17.383.287	
<b>TOT.</b>		<b>125.059.000</b>	<b>158.395.131</b>	<b>150.388.000</b>	<b>358.011.500</b>	<b>135.500.000</b>	<b>361.443.752</b>	

\* La legge n. 222 prevede sia spese correnti sia spese in conto capitale, senza però consentire una netta separazione delle due tipologie.

## Tavola 5

**ELENCO DEI DECRETI LEGISLATIVI PUBBLICATI NEL PERIODO  
SETTEMBRE-DICEMBRE 2007**

N.	DECRETO	DATA	G.U. n.	DATA	ATTUATIVO DI:
1	143	24/07/07	206	05/09/07	Dir. Com. 2004/28
2	144	02/08/07	206	05/09/07	Dir. Com. 2004/82
3	145	02/08/07	207	06/09/07	Dir. Com. 2005/29
4	146	02/08/07	207	06/09/07	Dir. Com. 2005/29
5	150	02/08/07	211	11/09/07	Dir. Com. 2004/117
6	151	25/07/07	212	12/09/07	Reg. 1/05
7	152	03/08/07	213 S.O.	13/09/07	Dir. Com. 2004/107
8	154	10/08/07	216 S.O.	17/09/07	Dir. Com. 2004/114
9	162	10/08/07	234 S.O.	08/10/07	Dir. Com. 2004/49-2004/51
10	163	10/08/07	234 S.O.	08/10/07	Dir. Com. 2004/50
11	164	17/09/07	234 S.O.	08/10/07	Dir. Com. 2004/39
12	169	12/09/07	241	16/10/07	Legge n. 80/05
13	172	04/10/07	244	19/10/07	Reg. 793/04
14	178	27/09/07	252	29/10/07	Dir. Com. 2003/89-2004/77- 2005/63-2006/142
15	179	08/10/07	253	30/10/07	Legge n. 262/05
16	191	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/23
17	192	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/36
18	193	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/41
19	194	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/108
20	195	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/109
21	196	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/113
22	197	06/11/07	261	09/11/07	
23	198	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/14
24	199	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/19
25	200	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/28
26	201	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/32
27	202	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/35
28	203	06/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/65
29	204	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2004/80
30	205	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/33
31	206	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/36-2006/100
32	207	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/61
33	208	09/11/07	261	09/11/07	Dir. Com. 2005/62
34	221	23/10/07	278	29/11/07	Legge n. 229/03
35	226	19/11/07	286	10/12/07	Dir. Com. 2005/81
36	229	19/11/07	289	13/12/07	Dir. Com. 2004/25
37	231	21/11/07	290	14/12/07	Dir. Com. 2005/60-2006/70
38	232	09/11/07	291	15/12/07	Dir. Com. 2003/74
39	234	19/11/07	292	17/12/07	Dir. Com. 2002/15

PAGINA BIANCA

## SCHEDE DI COPERTURA

PAGINA BIANCA

## SCHEMA N. 1

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 2 ottobre 2007, n. 160

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 3 agosto 2007, n. 117, recante disposizioni urgenti modificative del codice della strada per incrementare i livelli di sicurezza nella circolazione.

Articolo 6 *bis*

Oggetto della disposizione:

Istituzione di un fondo contro l'incidentalità notturna presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

## 2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizioni autorizzativa della precedente spesa: art. 1, comma 1036 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

I	ANNO	2007	Importo € 500.000
II	ANNO	2008	Importo € 500.000
III	ANNO	2009	Importo € 500.000

CORR. TEMP.

## SCHEMA N. 2

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 settembre 2007, n. 167

Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale, adottata a Parigi il 17 ottobre 2003 dalla XXXII sessione della Conferenza generale dell'organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO).

Articolo 3 comma 1

Oggetto della disposizione:  
Copertura oneri.

## 1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

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

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri

I	ANNO	2007	Importo € 148.600
II	ANNO	2008	Importo € 142.455
III	ANNO	2009	Importo € 148.600

Onere a regime: € 148.600 annui a decorrere dal 2010

CORR. PERM.

## SCHEMA N. 3

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 25 ottobre 2007, n. 176

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008 ed in materia di concorsi per ricercatori universitari.

Articolo 1 comma 3

Oggetto della disposizione:

Aumento del limite di spesa di cui all'articolo 3, comma 2, della legge n. 1/07 per la corresponsione dei compensi ai commissari degli esami di Stato.

## 2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizioni autorizzativa della precedente spesa: art. 1, comma 634 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

I	ANNO	2007	Importo € 45.000.000
II	ANNO	2008	Importo € 45.000.000
III	ANNO	2009	Importo € 45.000.000

Onere a regime: € 45.000.000 annui a decorrere dal 2010

CORR. PERM.

## SCHEDA N. 4

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 25 ottobre 2007, n. 176

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008 ed in materia di concorsi per ricercatori universitari.

Articolo 1 comma 7

Oggetto della disposizione:

Realizzazione di sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia per bambini dai 24 ai 36 mesi di età, così come disposto dall'articolo 1, comma 630, della legge n. 296/06.

## 5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Utilizzo delle disponibilità, in conto residui, relative all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 91 della legge n. 289/02.

I ANNO 2007 Importo € 9.783.656

CORR. TEMP.

## SCHEDA N. 5

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 25 ottobre 2007, n. 176

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008 ed in materia di concorsi per ricercatori universitari.

Articolo 2 comma 5

Oggetto della disposizione:

Oneri relativi alle retribuzioni ed alle indennità spettanti al personale della scuola nominato in sostituzione del personale assente per motivi di maternità, nonché quello nominato per supplenze brevi e che si trova in congedo di maternità ai sensi del dlgs. n. 151/01.

## 2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizioni autorizzativa della precedente spesa: art. 1, comma 129, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

I	ANNO	2007	Importo €	66.000.000
II	ANNO	2008	Importo €	198.000.000
III	ANNO	2009	Importo €	198.000.000

Onere a regime: € 198.000.000 annui a decorrere dal 2010

CORR. PERM.

## SCHEDA N. 6

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 25 ottobre 2007, n. 176

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 settembre 2007, n. 147, recante disposizioni urgenti per assicurare l'ordinato avvio dell'anno scolastico 2007-2008 ed in materia di concorsi per ricercatori universitari.

Articolo 3 comma 1

Oggetto della disposizione:

Incremento del fondo per il finanziamento ordinario delle università di cui all'art. 5, comma 1, *lett. a)* della lg. n. 537/93, nonché dell'autorizzazione di spesa relativa agli importi dei contributi dello Stato in favore di enti, istituti, associazioni ecc., di cui all'art. 7 del dlgs. n. 204/98 per l'assunzione di ricercatori nelle università e negli enti di ricerca.

## 2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Utilizzo delle risorse stanziare per il medesimo anno 2007, per le finalità previste dall'art. 1, commi 648 e 651 della lg. n. 296/06 (assunzione straordinaria di ricercatori da assegnare alle università e agli enti pubblici di ricerca).

I	ANNO	2007	Importo € 27.500.000
---	------	------	----------------------

CORR. TEMP.

## SCHEDA N. 7

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 4 ottobre 2007, n. 183

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo di cooperazione culturale, scientifica e tecnologica tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica islamica del Pakistan, con Annesso, fatto a Islamabad il 10 novembre 2005.

Articolo 3 comma 1

Oggetto della disposizione:  
Copertura oneri.

## 1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

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

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri

I	ANNO	2007	Importo € 353.995
II	ANNO	2008	Importo € 353.995
III	ANNO	2009	Importo € 372.985

Onere a regime: € 372.985 annui a decorrere dal 2010

CORR. PERM.

## SCHEMA N. 8

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 4 ottobre 2007, n. 184

Ratifica ed esecuzione della Convenzione consolare tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Cuba, fatta a Roma il 12 marzo 2001.

Articolo 3 comma 1

Oggetto della disposizione:  
Copertura oneri.

## 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)

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

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri

I	ANNO	2007	Importo € 6.850
II	ANNO	2008	Importo € 6.850
III	ANNO	2009	Importo € 6.850

Onere a regime: € 6.850 annui a decorrere dal 2010

CORR. PERM.

## SCHEDA N. 9

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 25 ottobre 2007, n. 212

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo tra il governo della Repubblica italiana ed il Governo della repubblica democratica federale dell'Etiopia sulla mutua assistenza amministrativa per la prevenzione, l'accertamento e la repressione delle infrazioni doganali, con allegato, fatto a Roma il 26 settembre 2006.

Articolo 3 comma 1

Oggetto della disposizione:  
Copertura oneri.

## 1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

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

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri

I	ANNO	2007	Importo € 26.275
II	ANNO	2008	Importo € 26.275
III	ANNO	2009	Importo € 26.275

Onere a regime: € 26.275 annui a decorrere dal 2010

CORR. PERM.

## SCHEMA N. 10

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 9 novembre 2007, n. 215

Ratifica ed esecuzione dell'Accordo che modifica l' Accordo di partenariato a Cotonou tra i membri del gruppo degli Stati dell' Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunita' europea e i suoi Stati membri, dall' altro, con allegati, dichiarazioni e Atto finale, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, fatto a Lussemburgo il 25 giugno 2005; dell' Accordo interno tra i rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, che modifica l' Accordo interno del 18 settembre 2000 relativo ai provvedimenti da prendere ed alle procedure da seguire per l' applicazione dell'Accordo di partenariato ACP - CE, fatto a Lussemburgo il 10 aprile 2006; dell'Accordo interno tra i rappresentanti dei Governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, riguardante il finanziamento degli aiuti comunitari forniti nell' ambito del quadro finanziario pluriennale per il periodo 2008 - 2013 in applicazione dell' Accordo di partenariato ACP - CE e lo stanziamento degli aiuti finanziari ai paesi e territori d' oltremare ai quali si applica la parte quarta del Trattato CE, fatto a Bruxelles il 17 luglio 2006

Articolo 3 comma 1

Oggetto della disposizione:  
Copertura oneri.

## 5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Utilizzo delle risorse di cui alla legge 15 marzo 1986, n. 81 (ratifica dell'accordo di Lomè –stanziamento di risorse per la ricostituzione del fondo europeo di sviluppo).

I	ANNO	2008	Importo € 100.000.000
II	ANNO	2009	Importo € 100.000.000

Oneri successivi: a partire dal 2010, la quantificazione è rinviata alla tab. C allegata alla legge finanziaria annuale.

CORR. PLUR.

## SCHEDA N. 11

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 8 comma 8

Oggetto della disposizione:

Interventi vari nel settore trasporti nelle regioni Sicilia e Calabria.

## 2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizioni autorizzativa della precedente spesa: art. 4, della legge 9 gennaio 2006, n. 13, come sostituito dall'art. 1, comma 1046, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

I ANNO 2007 Importo € 20.000.000

CAP. TEMP.

## SCHEDA N. 12

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 8 comma 9

Oggetto della disposizione:

Interventi vari nel settore trasporti nelle regioni Sicilia e Calabria.

## 2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizioni autorizzativa della precedente spesa: art. 1, comma 245, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

I ANNO 2007 Importo € 5.000.000

CAP. TEMP.

## SCHEDA N. 13

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 11

Oggetto della disposizione:

Attribuzione di contributi per incentivare l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per l'estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari da parte di province e comuni.

## 5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Utilizzo del fondo ordinario di cui all'art. 34, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504.

I	ANNO	2007	Importo € 30.000.000
II	ANNO	2008	Importo € 30.000.000
III	ANNO	2009	Importo € 30.000.000

CORR. TEMP.

## SCHEDA N.14

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 13 *bis*

Oggetto della disposizione:

Istituzione di un fondo a sostegno di attività infrastrutturali di trasferimento tecnologico e di ricerca e formazione, ai fini del funzionamento del centro di ricerca CEINGE – Biotecnologie avanzate S.c.a.r.l di Napoli.

## 1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

( ) 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 2007 Importo € 3.000.000

CORR. TEMP.

## SCHEDA N. 15

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 27 comma 2

Oggetto della disposizione:

Integrazione del fondo per l'occupazione (di cui all'art. 1, c. 7, del d.l. n. 148/93 convertito, con modificazioni, dalla lg. n. 236/93) per la concessione di un contributo in favore della regione Calabria al fine di favorire la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili (art. 2, c. 1, del d.lgs n. 81/2000)

## 2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizioni autorizzativa della precedente spesa: art. 1, della legge 24 febbraio 1992, n. 225, come determinata dalla tabella C della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

I        ANNO    2007            Importo € 60.000.000

CORR. TEMP.

## SCHEDA N. 16

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 28 comma 3

Oggetto della disposizione:

Contributo all'istituto per il credito sportivo a parziale compensazione del credito vantato dallo stesso istituto nei confronti dell'ente pubblico SPORTASS soppresso ai sensi del comma 1 dello stesso articolo della medesima legge.

#### 5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Utilizzo delle risorse del fondo per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale previsto dall'art. 1, comma 1291, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

I ANNO 2007 Importo € 18.000.000

CORR. TEMP.

## SCHEDA N. 17

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 28 comma 4 *bis*

Oggetto della disposizione:

Assunzione di personale presso l'agenzia nazionale per i giovani.

## 2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizioni autorizzativa della precedente spesa: art. 19, comma 2, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

I	ANNO	2008	Importo € 500.000
II	ANNO	2009	Importo € 500.000

CORR. TEMP.

## SCHEMA N. 18

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 28 comma 4 *quinquies*

Oggetto della disposizione:

Integrazione di risorse a favore del CONI.

## 1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

( ) 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 2007 Importo € 12.000.000

CORR. TEMP.

## SCHEDA N. 19

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 31 comma 3 *quater*

Oggetto della disposizione:  
Contributi ad enti e associazioni.

## 1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

( ) 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 2007 Importo € 1.000.000

CORR. TEMP.

## SCHEDA N. 20

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 35 comma 1 bis

Oggetto della disposizione:

Istituzione del Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale.

## 1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

( ) 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 2007 Importo € 5.000.000

CORR. TEMP.

## SCHEDA N. 21

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 39 *ter*

Oggetto della disposizione:

Istituzione di fondi per il miglioramento dell'efficienza energetica, ecc.

1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

( ) 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 2007 Importo € 200.000

CORR. TEMP.

## SCHEMA N. 22

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 39 *ter*

Oggetto della disposizione:

Istituzione di fondi per il miglioramento dell'efficienza energetica, ecc.

## 4. MAGGIORI ENTRATE

Utilizzo delle maggiori entrate di cui al comma 1 lettere *a)* e *b)* della medesima legge

I	ANNO	2008	Importo € 28.300.000
II	ANNO	2009	Importo € 28.300.000

Oneri a regime: € 28.300.000 a decorrere dal 2010

CORR. PERM.

## SCHEDA N. 23

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 42 comma 1

Oggetto della disposizione:

Integrazione di risorse destinate al rafforzamento dei controlli affidati a d Agecontrol.

## 2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizioni autorizzativa della precedente spesa: art. 1, comma 1090, della legge n. 296/2006.

I ANNO 2007 Importo € 25.000.000

CORR. TEMP.

## SCHEMA N. 24

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 42 comma 2

Oggetto della disposizione:

Riforma del mercato dell'ortofrutta.

## 2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizioni autorizzativa della precedente spesa: art. 1, comma 289, della legge n. 296/2006.

I ANNO 2007 Importo € 10.000.000

CORR. TEMP.

## SCHEDA N. 25

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 42 comma 2 *bis*

Oggetto della disposizione:

Incremento della dotazione del fondo di solidarietà nazionale – Incentivi assicurativi.

## 5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Utilizzo del fondo per le crisi del mercato agricolo, di cui all'art. 1, comma 1072, della legge n. 296/2006.

I ANNO 2007 Importo € 30.000.000

CORR. TEMP.

SCHEDA N. 26

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 46 *quater*

Oggetto della disposizione:

Indennizzi a carico del fondo per l'assistenza alle famiglie dei pescatori.

## 2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizioni autorizzativa della precedente spesa: art. 5, comma 3 *ter*, della legge n. 244/2005.

I ANNO 2008 Importo € 500.000

CORR. TEMP.

## SCHEMA N. 27

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 47

Oggetto della disposizione:

Copertura finanziaria delle autorizzazioni di spesa prive di specifica copertura.

## 4. MAGGIORI ENTRATE

Utilizzo delle maggiori entrate di cui all'art. 1 della medesima legge

I	ANNO	2007	Importo €	5.978.000.000
---	------	------	-----------	---------------

CORR./CAP. TEMP.

## SCHEDA N. 28

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 47

Oggetto della disposizione:

Copertura finanziaria delle autorizzazioni di spesa prive di specifica copertura.

## 2: RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Utilizzo della riduzione di spesa di cui all'art. 1 del decreto-legge 9 gennaio 1989, n. 3, convertito dalla legge 7 marzo 1989, n. 84.

I ANNO 2007 Importo € 1.320.000.000

CORR./CAP. TEMP.

## SCHEMA N. 29

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 47

Oggetto della disposizione:

Copertura finanziaria delle autorizzazioni di spesa prive di specifica copertura.

## 2. RIDUZIONE DI PRECEDENTI AUTORIZZAZIONI DI SPESA

Disposizione autorizzativa della precedente spesa: art. 61, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Fondo per le aree sottoutilizzate).

I	ANNO	2007	Importo €	1.100.000.000
---	------	------	-----------	---------------

CAP. TEMP.

## SCHEDA N. 30

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 47

Oggetto della disposizione:

Copertura finanziaria delle autorizzazioni di spesa prive di specifica copertura.

## 1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

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

I	ANNO	2007	Importo €	10.000.000
II	ANNO	2008	Importo €	3.620.000
II	ANNO	2009	Importo €	5.600.000

Onere a regime: € 5.600.000 annui a decorrere dal 2010

CORR. PERM.

## SCHEDA N. 31

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 29 novembre 2007, n. 222

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, recante interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale.

Articolo 47

Oggetto della disposizione:

Copertura finanziaria delle autorizzazioni di spesa prive di specifica copertura.

## 5. ALTRE FORME DI COPERTURA

Utilizzo del fondo di riserva per le spese impreviste, di cui all'art. 9 della legge 5 agosto 1978, n. 468.

I ANNO 2007 Importo € 56.000.000

CORR. TEMP.

## SCHEDA N. 32

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 26 novembre 2007, n. 230

Ratifica ed esecuzione della Convenzione internazionale contro il doping nello sport, con allegati, adottata a Parigi nella XXXIII Conferenza generale UNESCO il 19 ottobre 2005.

Articolo 3 comma 1

Oggetto della disposizione:

Copertura oneri delle autorizzazioni di spesa prive di specifica copertura.

..

#### 1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

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

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri

I	ANNO	2007	Importo € 5.755
II	ANNO	2009	Importo € 5.755

Onere a regime: € 5.755 ad anni alterni a decorrere dal 2011

CORR. PERM.

## SCHEDA N. 33

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2007, n. 246

Partecipazione italiana alla ricostituzione delle risorse di Fondi e Banche internazionali.

Articolo 1

Oggetto della disposizione:

Contributo dell'Italia alla ricostituzione delle risorse del fondo africano di sviluppo.

## 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 (per il 2006 riguardante il triennio 2006/2008 e per il 2007 e 2008 al triennio 2007/2009).

I	ANNO	2006	Importo € 32.729.432
II	ANNO	2007	Importo € 54.751.822
II	ANNO	2008	Importo € 54.751.822

CAP. TEMP.

## SCHEMA N. 34

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2007, n. 246

Partecipazione italiana alla ricostituzione delle risorse di Fondi e Banche internazionali.

Articolo 3

Oggetto della disposizione:

Contributo dell'Italia alla ricostituzione delle risorse del fondo asiatico di sviluppo.

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 (per il 2006 riguardante il triennio 2006/2008 e per il 2007 e 2008 al triennio 2007/2009).

I	ANNO	2006	Importo € 13.880.016
II	ANNO	2007	Importo € 35.902.406
II	ANNO	2008	Importo € 35.902.406

CAP. TEMP.

## SCHEDA N. 35

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2007, n. 246

Partecipazione italiana alla ricostituzione delle risorse di Fondi e Banche internazionali.

Articolo 5

Oggetto della disposizione:

Contributo dell'Italia alla ricostituzione delle risorse dell'associazione internazionale per lo sviluppo (IDA).

#### 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 (per il 2006 riguardante il triennio 2006/2008 e per il 2007 e 2008 al triennio 2007/2009).

I	ANNO	2006	Importo € 31.571.438
II	ANNO	2007	Importo € 56.900.438
II	ANNO	2008	Importo € 42.012.438

CAP. TEMP.

## SCHEDA N. 36

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2007, n. 246

Partecipazione italiana alla ricostituzione delle risorse di Fondi e Banche internazionali.

Articolo 7

Oggetto della disposizione:

Contributo dell'Italia alla ricostituzione del “*Chernobyl shelter fund*” della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo.

#### 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 (per il 2006 riguardante il triennio 2006/2008 e per il 2007 e 2008 al triennio 2007/2009).

I	ANNO	2006	Importo € 2.833.334
II	ANNO	2007	Importo € 2.833.334
II	ANNO	2008	Importo € 2.833.334

CAP. TEMP.

## SCHEDA N. 37

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2007, n. 246

Partecipazione italiana alla ricostituzione delle risorse di Fondi e Banche internazionali.

Articolo 9

Oggetto della disposizione:

Partecipazione dell'Italia alla "*Corporación andina de fomento*" (CAF).

## 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 (riguardante il triennio 2006/2008)

I ANNO 2006 Importo € 44.044.780

CAP. TEMP.

## SCHEMA N. 38

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2007, n. 246

Partecipazione italiana alla ricostituzione delle risorse di Fondi e Banche internazionali.

## Articolo 13

Oggetto della disposizione:

Contributo dell'Italia al Fondo comune per i prodotti di base.

## 1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

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

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri

I	ANNO	2007	Importo €	70.000
II	ANNO	2008	Importo €	3.461.925
III	ANNO	2009	Importo €	3.823.287

CORR. TEMP.

## SCHEMA N. 39

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2007, n. 246

Partecipazione italiana alla ricostituzione delle risorse di Fondi e Banche internazionali.

Articolo 14 comma 1

Oggetto della disposizione:

Riordino di alcuni aspetti del rapporto di impiego del personale della carriera diplomatica.

## 1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

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

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri

I	ANNO	2007	Importo € 9.000.000
II	ANNO	2008	Importo € 9.000.000
III	ANNO	2009	Importo € 9.000.000

Onere a regime: € 9.000.000 annui a decorrere dal 2010

CORR. PERM.

## SCHEDA N. 40

## TIPOLOGIA DELLA COPERTURA

Legge 27 dicembre 2007, n. 246

Partecipazione italiana alla ricostituzione delle risorse di Fondi e Banche internazionali.

Articolo 14 comma 2

Oggetto della disposizione:

Assunzione, presso i consolati, di 150 unità aggiuntive di personale a contratto.

#### 1. UTILIZZO DI ACCANTONAMENTI ISCRITTI NEI FONDI SPECIALI

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

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

VOCE:

Accantonamento relativo al Ministero degli affari esteri

I	ANNO	2008	Importo € 1.520.000
II	ANNO	2009	Importo € 4.560.000

Onere a regime: € 4.560.000 annui a decorrere dal 2010

CORR. PERM.